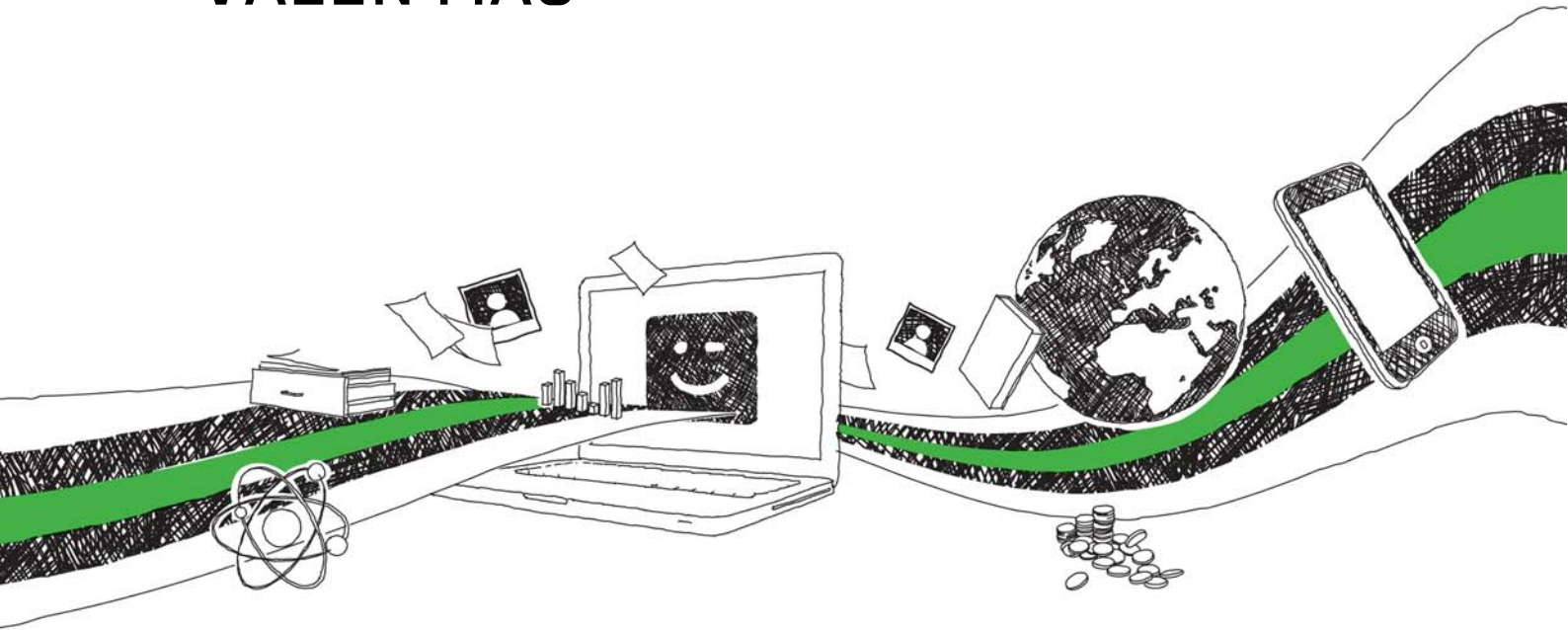


Ana Torres del Cerro

El Sistema Internacional de Regulación de Drogas: Las políticas antinarcóticos en Colombia

Tesis Doctoral / Disertación

CON GRIN SUS CONOCIMIENTOS VALEN MAS



- Publicamos su trabajo académico, tesis y tesina
- Su propio eBook y libro - en todos los comercios importantes del mundo
- Cada venta le sale rentable

Ahora suba en www.GRIN.com
y publique gratis



Bibliographic information published by the German National Library:

The German National Library lists this publication in the National Bibliography; detailed bibliographic data are available on the Internet at <http://dnb.dnb.de> .

This book is copyright material and must not be copied, reproduced, transferred, distributed, leased, licensed or publicly performed or used in any way except as specifically permitted in writing by the publishers, as allowed under the terms and conditions under which it was purchased or as strictly permitted by applicable copyright law. Any unauthorized distribution or use of this text may be a direct infringement of the author's and publisher's rights and those responsible may be liable in law accordingly.

Imprint:

Copyright © 2013 GRIN Verlag
ISBN: 9783668089860

This book at GRIN:

<https://www.grin.com/document/310461>

Ana Torres del Cerro

El Sistema Internacional de Regulación de Drogas: Las políticas antinarcóticos en Colombia

GRIN - Your knowledge has value

Since its foundation in 1998, GRIN has specialized in publishing academic texts by students, college teachers and other academics as e-book and printed book. The website www.grin.com is an ideal platform for presenting term papers, final papers, scientific essays, dissertations and specialist books.

Visit us on the internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com

**Universidad Complutense de Madrid
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología**

**Departamento de Derecho Internacional Público
Y Relaciones Internacionales**

**EL SISTEMA INTERNACIONAL DE REGULACIÓN DE
DROGAS:
LAS POLÍTICAS ANTINARCÓTICOS EN COLOMBIA**

**Tesis doctoral de Ana Torres del Cerro
Dirección: Dra. Paloma González del Miño**



Madrid, 2013

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el resultado de varios años de dedicación, durante los cuales el apoyo de mi familia y mis amigos ha sido fundamental. Mi mayor agradecimiento es a mi tía Charo, aunque no está con nosotros, sé -con absoluta certeza-, que sería la persona más orgullosa de su sobrina.

Agradezco especialmente el apoyo pleno de mis padres, sin ellos esta investigación nunca hubiera sido posible. A mi amiga Olga, quien fue la primera persona en motivarme y orientarme para hacer el doctorado, gracias a sus ánimos y consejos me encuentro en esta posición. A Jose, porque su ayuda y apoyo incondicional han resultado esenciales, mucho más de lo que él piensa. A mi directora de tesis Paloma González del Miño, cuya orientación y directrices han sido indispensables en todo momento. A los profesores David Mares y Carlos Waisman, por sus valiosos consejos y orientación metodológica. Al centro de investigación *Center for Iberian and Latin American Studies* de la Universidad de California, San Diego, que me acogió durante un curso académico, especialmente decisivo en la elaboración de esta tesis. Al Instituto de Estudios Políticos, *Sciences Po Paris*, donde realicé el Máster y desperté un gran interés por la investigación. A la Universidad Complutense de Madrid que ha puesto a mi alcance los medios necesarios para el desarrollo de mi investigación.

Asimismo, doy las gracias a todos mis amigos y familiares por preocuparse por mí y estar siempre cerca. Mi más sincero agradecimiento a mis compañeros doctorandos e investigadores, cuya compañía siempre ha sido un apoyo, especialmente a Carlos Macías y Jorge Resina, quienes me han escuchado y aconsejado cuando lo he necesitado.

ÍNDICE GENERAL:

INTRODUCCIÓN	15
1. Estructura de la tesis.....	18
2. Metodología.....	21
2.1. Niveles de análisis y periodificación	21
2.2. Enfoque teórico.....	24
2.3. Métodos, técnicas y fuentes.....	31
2.4. Fases de la investigación.....	35
3. Objetivos de la tesis e hipótesis de trabajo	36
PARTE I. DE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO AL CONTROL DE DROGAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: LAS POLÍTICAS ANTIDROGA COMO PARTE DE LA PROBLEMÁTICA.....	43
CAPÍTULO 1. PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS ILEGALES.....	45
1. Características del mercado internacional de drogas ilegales	45
1.1. Riesgos, violencia y margen de beneficios en la producción y distribución de drogas ilegales	47
1.2. Funcionamiento del mercado de drogas ilegales.....	50
1.3. Impacto de las actividades ilegales de producción, distribución y venta de drogas en las economías.....	55
1.4. La formación del precio final de las drogas	56
1.5. Problemas relacionados con el tráfico y consumo de drogas.....	61
2. Producción distribución y consumo de drogas en el mundo	62
2.1. Producción distribución y consumo de cannabis.....	66
2.2. Producción distribución y consumo de drogas de síntesis (ATS)	68
2.3. Producción distribución y consumo de opiáceos.....	71
2.4. Producción distribución y consumo de cocaína	76
3. El establecimiento de políticas antidroga ¿cómo interpretar su impacto?	79
CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS ANTIDROGA.....	83
1. Las estrategias de reducción y control de drogas	83

2. Formulación y diseño de las políticas sobre drogas.....	89
2.1. La percepción sobre las drogas como el origen de las políticas.....	89
2.2. La delimitación del problema originado por las drogas.....	91
2.3.El comportamiento de los agentes que participan en el fenómeno de producción y consumo de drogas	93
2.4. Formulación, objetivos e intereses de las políticas sobre drogas	95
3.Del diseño de las políticas a la adopción de una estrategia antidroga	97
3.1.El análisis de las políticas: el modelo prohibicionista y el modelo de reducción del daño	97
3.2.Compatibilidad de políticas: las posibles combinaciones para determinar una estrategia de control de drogas	102
4. Políticas internacionales de lucha contra las drogas	107
4.1. Los intereses de los actores internacionales: la reducción del consumo de drogas como objetivo común	108
4.2. Los actores del sistema antidroga en Colombia y sus intereses	110
4.3. Las políticas antidroga predominantes: represión y desarrollo	118
5. El comportamiento de los individuos y los mecanismos de regulación.....	120
5.1. Las normas sociales y su influencia en el comportamiento	122
5.1.1.Motivos que explican el cumplimiento de normas socialmente establecidas	124
5.1.2. Modificaciones en el comportamiento a través de cambios en las normas	125
5.1.3. El uso de la ley para cambiar normas sociales	126
5.2. Relación entre las normas, el consumo de drogas y su regulación.....	127
5.3. Relación entre las normas sociales y la producción de drogas.....	132
5.4. La brecha entre las normas morales, culturales y legales	134

CAPÍTULO 3. ORIGEN DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA Y DEL CONTROL INTERNACIONAL DE DROGAS

1. Estructuras de causalidad en el desarrollo de la producción ilegal de cocaína	137
2. Surgimiento de la producción y tráfico de drogas en los países andinos.	139
2.1. Bolivia y Perú: de la hoja de coca a la industria de la cocaína.....	142
2.1.1. Bolivia: crisis económica y coyuntura política	142
2.1.2. Perú: necesidades económicas y grupos guerrilleros.....	148

2.2. Colombia: los grandes cárteles	151
2.3. El tráfico de cocaína: una industria transnacional	159
3. Emergencia del control internacional de drogas.....	163
3.1. Cocaína: de la aceptación a la prohibición.....	163
3.2. Las medidas internacionales de control de drogas	166
3.3. Efectos de la prohibición internacional de la cocaína.....	175

PARTE II. COLOMBIA: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS INTERNACIONALES DE REDUCCIÓN DE PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES.....179

CAPITULO 4. PRINCIPALES POLITICAS ANTIDROGA EN COLOMBIA..181

1. ¿Por qué el cultivo de plantas ilícitas en Colombia?. Factores explicativos	181
1.1. La rentabilidad: condición necesaria y no suficiente.....	182
1.2. Las condiciones socioeconómicas e históricas: factores esenciales en el desarrollo de la industria ilegal	184
1.3. La crisis de la agricultura tradicional como factor potenciador del cultivo de coca.....	185
1.4. Conflictos armados en relación con las drogas	187
1.5. Otros factores sociales y culturales que inciden en la actividad ilegal.....	190
1.6. Factores que explican la existencia de cultivos ilícitos en Colombia	192
2. Políticas de reducción de la oferta de drogas en Colombia.....	194
2.1. El diseño: de la interpretación de las causas al establecimiento de una estrategia	194
2.2. Erradicación forzada: las fumigaciones como principal política.....	199
2.3. Programas de desarrollo alternativo: la segunda política de erradicación..	203
2.4. Instrumentos de comercio internacional para reducir los cultivos ilícitos	205
3. Evolución de la producción de cocaína en Colombia	206
4. Modelos sobre los factores que influyen en los cultivos ilícitos	209
4.1. A Simple Economic Model of Cocaine Production.....	209
4.2. A choice experiment on coca cropping.....	211
4.3. Políticas de control de la oferta de coca: “la zanahoria y “el garrote”	214
4.4. Factores explicativos de la presencia de cultivos ilícitos.....	216
4.5. An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia.....	220

4.6. Causas de la presencia de los cultivos de coca en función de los modelos	222
5. La prevalencia de los cultivos ilegales ante las políticas de erradicación y desarrollo alternativo.....	223

CAPÍTULO 5. ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS
..... **227**

1.El rol de Estados Unidos como principal actor internacional en la lucha antidroga	227
2.Evolución de la estrategia antinarcoóticos: consolidación de Estados Unidos como actor global.....	230
2.1.Primer etapa: el proceso de internacionalización de la estrategia antidroga	232
2.2. Segunda etapa: inclusión del concepto “responsabilidad compartida” en el sistema internacional de lucha contra la droga	239
3. La política exterior de Estados Unidos en Colombia en la lucha contra las drogas..	244
3.1. La seguridad como factor de intervención	244
3.2. El Plan Colombia: la principal iniciativa antidroga	249
3.2.1. Fases y aplicación del Plan Colombia	252
4. Estrategias y marco institucional de las políticas antidroga de Estados Unidos en Colombia	255
4.1. Erradicación e interdicción en Colombia: la corriente represiva como estrategia dominante de Estados Unidos	256
4.2. Desarrollo alternativo: la política secundaria de Estados Unidos	257
4.3. La extradición: una medida internacional para debilitar los grupos de traficantes	258
4.4. Las instituciones de Estados Unidos relacionadas con el refuerzo y control de las políticas antidroga.....	260
5. Métodos de evaluación de políticas aplicados a los resultados del Plan Colombia.	264
5.1. Los indicadores para medir el impacto de las políticas antidroga	267
5.2. Las hipótesis que condicionan la elección de indicadores	272

CAPÍTULO 6: LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL EN LA LUCHA ANTIDROGA.....
..... **277**

1. La Unión Europea en la lucha contra las drogas	277
---	-----

2. Las acciones de la Unión Europea en los países andinos bajo el principio de responsabilidad compartida	279
2.1.Cooperación para el desarrollo alternativo y comercio como políticas complementarias.....	285
3. La cooperación entre Europa y Colombia en la lucha contra las drogas	286
3.1. El desarrollo alternativo como eje central de la estrategia antidroga europea en Colombia	288
3.2.La política comercial: el sistema de preferencias tarifarias generalizadas de la Unión Europea en Colombia	293
3.2.1.Otros programas comerciales para fomentar el desarrollo económico en Colombia	298
4. Evaluación del impacto de las políticas antidroga europeas en Colombia	299
4.1. Impacto del desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia	299
4.2. Impacto del SPG+ de la Unión Europea en Colombia	302

CAPÍTULO 7: EL SISTEMA DE ERRADICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN COLOMBIA

1. La erradicación como único principio de acción	307
2.La Organización de Naciones Unidas como actor global	309
3.El gobierno colombiano: el actor principal en la ejecución de políticas.....	312
4.La formación del sistema de erradicación en Colombia: actores y objetivos	316
4.1.La vertiente represiva del sistema antidroga	319
4.2. La vertiente desarrollista del sistema antidroga	320
4.3. Principales acciones en Colombia pertenecientes al sistema de erradicación	325
5.La prevalencia del sistema de erradicación	326

CONCLUSIONES..... 329

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

RESUMEN EN INGLÉS.....357

ÍNDICE DE FIGURAS

CAPÍTULO 1

Figura 1. Organización de las filiales de distribución de la droga	50
Figura 2. Teorías sobre el funcionamiento de la industria de las drogas ilegales	54
Figura 3. Producción y distribución de drogas ilegales en el mundo	65
Figura 4. Localizaciones destacadas de manufactura y principales rutas de tráfico de sustancias del grupo éxtasis.....	70
Figura 5. Localizaciones destacadas de manufactura y principales rutas de tráfico de metanfetaminas y anfetaminas.....	70
Figura 6. Cultivo global de opio . Hectáreas. 1997-2011	73
Figura 7. Producción potencial de opio. Toneladas. 1997-2011	73
Figura 8. Rutas y volumen de tráfico de heroína afgana. 2009.....	74
Figura 9. Cultivo global de arbusto de coca. Hectáreas.1990-2009	77
Figura 10. Estimación de la producción global de cocaína. Toneladas .1999-2008.....	77
Figura 11. Tráfico mundial de cocaína 2009.....	79

CAPÍTULO 2

Figura 12. Principales estrategias antidroga en los ámbitos de consumo, producción y distribución de drogas ilegales	84
Figura 13. Percepción sobre las sustancias psicoactivas en los países occidentales	90
Figura 14. Consumo mundial de cocaína 2009	91
Figura 15. Factores influyentes en la formulación de una política antidroga	95
Figura 16. Problemas y soluciones ante la producción de drogas en Colombia	96
Figura 17. Modelo de prohibición de drogas: análisis de las políticas	98
Figura 18. Modelo de reducción del daño: análisis de las políticas.....	101
Figura 19. Modelo de compatibilidad de estrategias en la oferta y la demanda.....	103
Figura 20. Las variables en las políticas internacionales antidroga.....	109
Figura 21. Sistema de reducción de la oferta de drogas en Colombia: actores y objetivos	116
Figura 22. Sistema de producción de drogas en Colombia: actores y objetivos	117
Figura 23. Ideologías predominantes para abordar la oferta de drogas en Colombia	118
Figura 24. Estrategias antidroga empleadas en Colombia	119
Figura 25. Mecanismos para reducir el consumo de drogas en los países occidentales	131

Figura 26. Peligrosidad para 20 sustancias psicoactivas.....	136
--	-----

CAPÍTULO 3

Figura 27. Origen de la producción y tráfico de drogas en los países andinos	138
Figura 28. Entorno político durante la extensión de los cultivos de coca en Bolivia ...	147
Figura 29. Factores intervinientes en el desarrollo de la producción de cocaína en Bolivia Colombia y Perú (1).....	161
Figura 30. Factores intervinientes en el desarrollo de la producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú (2).....	162
Figura 31. Fases en la consideración de la cocaína	165
Figura 32. Tratados internacionales para el control de drogas	167

CAPÍTULO 4

Figura 33. Factores relacionados con la aparición de cultivos ilícitos en Colombia....	193
Figura 34. Producción de drogas: causas y medidas.....	195
Figura 35. Principales medidas destinadas a reducir los cultivos de coca en Colombia	196
Figura 36. clasificación y objetivos de las políticas antidroga en Colombia	198
Figura 37. Prevalencia de los cultivos ilegales en Colombia	226

CAPÍTULO 5

Figura 38. Hechos relevantes en la evolución institucional y política de la estrategia antidroga de Estados Unidos. 1969- 2009	230
Figura 39. Producción global de hoja de coca. 1986-1997	238
Figura 40. Estados Unidos: gastos federales en control de drogas. 2012.	243
Figura 41. Estados Unidos: ayuda destinada a programas antinarcóticos en Colombia 1996-2013.....	249
Figura 42. Plan Colombia: presupuesto total (en millones de dólares). 1999-2005.....	252
Figura 43. Componentes del Plan Colombia financiados por Estados Unidos.1999-2005	253
Figura 44. Políticas antidroga promovidas por Estados Unidos en Colombia	256
Figura 45. Etapas en el surgimiento de un sistema de control de drogas	261
Figura 46. Agencias e instituciones de Estados Unidos implicadas en la lucha contra las drogas en Colombia	263

Figura 47. Hectáreas de coca cultivadas en Colombia.....	268
Figura 48. Hectáreas de coca erradicadas en Colombia	269
Figura 49. Incautaciones globales de cocaína: 2000-2009.....	271
Figura 50. Incautaciones de cocaína en América.	271
Figura 51. Componentes represivos del Plan Colombia: evaluación de resultados	273
Figura 52. Objetivos intermedios y objetivos finales de las políticas antidroga en Colombia	274
Figura 53. Evaluación de resultados a partir de hipótesis sobre la industria de la cocaína	275

CAPÍTULO 6

Figura 54. Aproximación al desarrollo alternativo de la Unión Europea	283
Figura 55. El sistema antidroga de la Unión Europea en Colombia.....	284
Figura 56. Laboratorios de Paz de la Unión Europea en Colombia: financiación y duración.....	290
Figura 57. Laboratorios de Paz de la Unión Europea en Colombia: distribución geográfica	291
Figura 58. Segundo Laboratorio de Paz en Colombia: problemática, objetivos y estrategias	292
Figura 59. Sub- regímenes del SPG europeo 1990-2005.....	294
Figura 60. Esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea	296
Figura 61. Influencia del SPG + de la Unión Europea en la producción de drogas en América Latina.	298
Figura 62. Proyectos recientes de la Unión Europea y Colombia para desarrollo del comercio	299
Figura 63. Exportaciones de bienes de Bolivia, Colombia y Perú hacia la Unión Europea (Millones de dólares)	303
Figura 64. Comercio de Colombia con la Unión Europea (Millones de dólares)	305

CAPÍTULO 7

Figura 65. El sistema antinarcoóticos de Naciones Unidas en Colombia	311
Figura 66. El sistema antidroga del Gobierno Colombiano	314
Figura 67. Áreas de la Policía Antinarcoóticos de Colombia	315
Figura 68. El sistema de erradicación de cultivos en Colombia.....	317

Figura 69. El sistema de interdicción de drogas ilegales en Colombia	318
Figura 70. Principales proyectos de desarrollo alternativo del gobierno colombiano entre 2000 y 2010.	322
Figura 71. Acciones antidroga de los gobiernos colombianos: 1990- actualidad	325
Figura 72. Modelos vigentes de control de drogas	327

INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la producción, tráfico y consumo de drogas supone un gran problema al que se enfrentan las sociedades. El consumo pone en peligro la salud pública de los ciudadanos; mientras que la producción y tráfico ilegal de estupefacientes ocasionan enormes daños en torno a dos aspectos: seguridad y economía. Las políticas de control de narcóticos distan de ser la solución a la problemática descrita, convirtiéndose las medidas antidroga en uno de los factores causantes de violencia e inseguridad.

Las políticas antinarcóticos han afectado al fenómeno de oferta y demanda de drogas de dos formas opuestas: en primer lugar, buscan reducir su consumo mediante la prohibición; y a su vez, la ilegalización también ha producido un segundo efecto adverso, favoreciendo la creación de redes criminales de tráfico de drogas. Tales organizaciones han hecho prueba de tener una gran capacidad de generar violencia. Éste no es el caso del tráfico de todas las sustancias ilegales ni de todas las regiones, pero sí es el problema del narcotráfico en América Latina, donde los países afectados por la producción y tráfico de drogas ven amenazada su estabilidad social, económica y política.

El análisis de las políticas antidroga se hace cada vez más necesario, debido a que las medidas prohibitivas han sobredimensionado el problema del consumo de estupefacientes. La ilegalidad de algunas sustancias y las políticas públicas que han derivado de la prohibición no se han traducido en una reducción de su uso; sin embargo, han generado nuevos costes y perjuicios. De esta constatación surge el interés por el estudio de las acciones llevadas a cabo por gobiernos e instituciones (con la finalidad de proteger a la población) cuyo resultado es nulo o incluso contraproducente. En otros términos, ¿cómo es posible que el establecimiento de una política pública se aleje tanto de sus objetivos?. Esta pregunta nos ha conducido al estudio del comportamiento de los individuos ante los mecanismos de regulación, establecidos principalmente por entes públicos. Algunas conductas individuales y sociales vienen determinadas por normas culturales, que en ocasiones, distan mucho de las reglas legales apoyadas por ciertas

intervenciones públicas -como las que buscan terminar con el consumo y producción de drogas- .

Nuestro análisis de las políticas antidroga relaciona los dos fenómenos mencionados: consumo de estupefacientes (como causa de las políticas antidroga y de la producción de las mismas) y producción y tráfico de drogas (como causa de inseguridad). Acotamos el estudio al caso de la cocaína, cuyo comercio es de los más violentos del mundo y su valor de mercado es el más elevado entre las drogas ilegales. Los actores que forman parte de la problemática descrita son: los países donde se encuentra el consumo (ubicados principalmente en América del Norte y Europa Occidental¹); los países donde se localiza la producción, concentrada en Bolivia Colombia y Perú; y las mafias encargadas de su distribución, que operan en las zonas de producción, tráfico y consumo. Las políticas antidroga han surgido de los actores gubernamentales e institucionales que forman parte de esta problemática.

El estudio del caso de Colombia se justifica por su relevancia en la producción de cocaína. No sólo ha sido el principal productor de esta sustancia durante la década pasada, sino que este país, desde que se prohibieron las drogas, ha tenido un papel muy importante en su producción y tráfico. En Colombia se produjo el fenómeno de las primeras grandes organizaciones de traficantes de drogas (los cárteles de Cali y Medellín), cuyos dirigentes llegaron incluso a formar parte de la clase política del país y obtuvieron legitimidad entre la población. Tras el desmantelamiento de estas organizaciones no se logró una reducción de la producción de cocaína, fenómeno que evidenció la complejidad del narcotráfico. Además de su importancia histórica en relación con el tráfico de sustancias ilegales, Colombia es también el país donde existe

¹ El consumo de cocaína se ha dispersado geográficamente en los últimos años; aunque Europa occidental y América del Norte siguen siendo los principales centros de consumo. En América Latina el consumo ha aumentado notablemente. En otras regiones como África se está dispersando el consumo de cocaína. No obstante, el valor de mercado de la cocaína es mucho más elevado en los países de Europa, Estados Unidos y Canadá. Como consecuencia la mayor parte de los beneficios del tráfico de cocaína se obtiene en esas regiones, siendo países totalmente desligados de la producción. Europa y Estados Unidos son regiones por lo tanto, afectadas solamente por el consumo de cocaína. América Latina ha sido durante décadas una región afectada por su producción y tráfico; actualmente, se enfrenta a nuevos retos, al convertirse en región de producción y consumo.

un conflicto armado en el que los grupos insurgentes obtienen financiación con la producción de cocaína.

Para nuestro análisis de políticas internacionales antidroga, Colombia resulta el país más relevante ya que es el escenario donde, desde hace cuatro décadas, varios actores internacionales tratan de reducir la producción de drogas en colaboración con el Gobierno colombiano, empleando dos políticas principales: erradicación de cultivos e interdicción. Colombia ha sido, y es, el principal colaborador de Estados Unidos en su lucha contra el narcotráfico, lo que le convierte en el primer aliado estratégico de la guerra estadounidense contra las drogas en los países andinos.

Este trabajo de investigación analiza las políticas establecidas por los diferentes actores implicados en la lucha contra las drogas en Colombia: el Gobierno colombiano, Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas. Estos *role players* comparten el objetivo de erradicar la producción de drogas. La principal motivación de los actores internacionales es reducir el consumo de estupefacientes entre su población, mientras que el principal interés del Gobierno colombiano es disminuir la producción ilegal de tales sustancias, porque es un factor potenciador de violencia, corrupción y sustenta el conflicto armado en su territorio.

La presente coyuntura internacional hace que producción y consumo de estupefacientes sean temas de gran relevancia. La violencia en Latinoamérica ha aumentado enormemente a causa de las drogas, proceso reflejado en el elevado nivel de conflictividad que están padeciendo México y los países de Centroamérica. Coincidiendo con que, actualmente, la guerra contra las drogas librada por Estados Unidos se está trasladando desde los países andinos -para los que se ha reducido el presupuesto de políticas antinarcóticos- hacia Centroamérica -región que es en la actualidad objeto de la mayoría de las operaciones militares antidroga-.

Existen diversos acontecimientos trascendentales que permiten considerar las bases de un cambio de paradigma respecto a la forma de regular las drogas. Varios presidentes latinoamericanos han manifestado la necesidad de revisar las vigentes

estrategias antidroga y la despenalización del consumo está cada vez más extendida en los países occidentales. El principal impulsor del prohibicionismo, Estados Unidos, está evolucionando hacia medidas que se distancian de la fuerte represión al consumo, otorgándole mayor importancia a la prevención y al tratamiento de usuarios problemáticos de drogas.

Esta tesis doctoral aspira a cubrir un espacio en el ámbito de la investigación en España, debido a la carencia de estudios sobre las políticas internacionales de reducción de oferta de sustancias ilícitas. España es uno de los principales consumidores mundiales de cocaína², lo que nos convierte en uno de los actores clave, por el nivel de droga que demanda la población española y por el papel geoestratégico de nuestro país, que es uno de los principales puertos europeos de entrada de cocaína.

1. Estructura de la tesis

La tesis está dividida en dos partes diferenciadas. La primera analiza el fenómeno de la producción, consumo y control de drogas ilegales a nivel global. Esta parte se centra en las bases y procesos del sistema internacional de prohibición de drogas y las políticas consecuentes de tal sistema. La segunda parte aborda el estudio concreto del control de la producción de cocaína, tomando Colombia como caso de estudio. La investigación se centra principalmente en el análisis de las políticas domésticas e internacionales empleadas en el país y en el estudio de las estrategias antidroga de cada uno de los *role players*.

La primera parte se compone de tres capítulos. El primero analiza las principales características de los mercados ilegales de estupefacientes, donde se abordan factores relacionados con la formación del precio de las drogas, la organización de la industria, y la relación entre violencia y tráfico ilegal de narcóticos. También se describe una visión general del mapa sobre producción, tráfico y consumo de drogas ilegales en el mundo, clasificada por sustancias. Este capítulo supone el punto de

² España está clasificado como uno de los países con mayor prevalencia del uso de cocaína del mundo durante la última década. Véase UNODC. 2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

partida para el estudio del fenómeno transnacional de tráfico de drogas ilegales, uno de los mercados más lucrativos del mundo.

El segundo capítulo establece un marco teórico para las medidas de control de drogas. Se estudian las políticas que regulan los narcóticos, en qué principios se encuentran sus bases, cómo se han diseñado y el proceso de configuración de una estrategia antidroga a partir de la adopción de diferentes medidas. Dependiendo, todos los factores mencionados, de una ideología en la que se apoyan los principios teóricos de las estrategias. Este análisis es conducido al marco de las políticas internacionales antinarcóticos, objeto central de nuestro estudio. Se analizan los objetivos e intereses de los actores nacionales e internacionales en Colombia, que explican su implicación en la política antidroga. La última parte de este capítulo estudia el comportamiento de los individuos ante los mecanismos de regulación relacionados con la prohibición de estupefacientes; para tal fin se analiza la capacidad de influencia de las normas sociales en el comportamiento de los individuos que participan en producción, consumo y tráfico de estupefacientes. El objetivo de este epígrafe es relacionar las normas sociales con el éxito o fracaso de las políticas y leyes antidroga.

El tercer capítulo contiene la evolución histórica de dos procesos fundamentales en nuestro estudio: el surgimiento de la producción y comercio de drogas en los países andinos y la emergencia del control internacional de las mismas. La coyuntura histórica de Bolivia, Colombia y Perú favoreció el establecimiento de la producción de coca y cocaína en su territorio. Mientras que el origen y consolidación de un sistema internacional de fiscalización de narcóticos, constituye el comienzo de las políticas antidroga y, a su vez, el inicio del tráfico ilegal de estupefacientes.

La segunda parte de esta tesis doctoral, consta de cuatro capítulos y se centra en el estudio de las políticas antidroga en Colombia. Las unidades de análisis son el Gobierno Colombiano, la Organización de Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea. En el capítulo cuatro se analizan las políticas antidroga que se han desarrollado en Colombia, conducidas por actores internacionales y por el Gobierno. Las causas que se atribuyen al cultivo y producción de cocaína en este país, se

consideran un factor explicativo de las medidas empleadas para reducir su producción. Para evaluar los efectos de las políticas de reducción de cultivos, se ha analizado el trabajo de varios autores que han propuesto modelos económicos para explicar la producción de drogas en Colombia. Tales modelos incluyen las políticas de erradicación de cultivos -entre otros factores- como variable explicativa y la producción o cultivo de drogas como variable explicada.

Los capítulos cinco y seis analizan las acciones antidroga de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia respectivamente. El capítulo destinado a Estados Unidos estudia la evolución histórica de su influencia en el sistema internacional de control de drogas, ya que este país fue el primero en fiscalizar las drogas y el promotor del establecimiento de un sistema internacional prohibitivo. Se analiza la política exterior antinarcóticos de Estados Unidos, su enorme importancia en la configuración de la estrategia antidroga existente en Colombia y en el marco institucional que soporta tal estrategia. Para conocer la eficacia de las políticas estadounidenses se evalúan los resultados del Plan Colombia³, cuya valoración, al igual que la evaluación de todas las políticas antidroga, depende de los indicadores empleados. La elección de los mismos responde a una ideología y unas hipótesis sobre el funcionamiento de la industria de las drogas ilegales, aspectos analizados en este capítulo.

En el estudio de la estrategia antidroga de la Unión Europea, se analizan las medidas antinarcóticos de Europa⁴ en Colombia, en concordancia con sus principios, objetivos e ideología. En la última parte del capítulo se estudian los efectos de estas políticas. Europa es un actor muy importante, puesto que es el segundo consumidor mundial de cocaína, lo que explica que realice políticas de reducción de cultivos en

³ *Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado*. Es una estrategia acordada en 1999 entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia que tenía por objeto una mejora de las condiciones de seguridad en Colombia. La lucha contra las drogas es un componente fundamental del plan.

⁴ En este trabajo al mencionar Europa como actor nos referimos a la Unión Europea. Los 28 estados miembro comparten la mayoría de los aspectos relativos a las políticas de drogas, como los principios contemplados en la cooperación internacional (la cooperación al desarrollo se realiza a través de la Unión Europea y también de forma unilateral desde los estados miembro) o la política comercial (que es competencia de la Unión Europea). Hay mayor divergencia en la penalización, que varía entre los países pertenecientes a la Unión Europea. Al referirnos a Europa o a la Unión Europea contemplamos sus acciones como actor global. En las ocasiones en las que la política de drogas apoyada por alguno de los países miembro haya sido diferente, nos referimos de forma puntual al Estado Miembro, explicando su diferencia de postura o estrategia con respecto a Europa.

países que producen esta sustancia. Aunque como actor internacional en Colombia no tiene tanta relevancia como Estados Unidos, la Unión Europea ha propuesto un modelo antidroga diferente al de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano.

El capítulo siete agrupa a los actores presentes en Colombia que intervienen para reducir la producción de drogas. Éstos han formado el sistema de erradicación de cultivos, ya que esta medida representa actualmente la única alternativa de política antidroga en Colombia. Este capítulo analiza las acciones del Gobierno Colombiano como actor principal, en colaboración con los actores extranjeros; y el papel de Naciones Unidas en Colombia, como ente aglutinador de los principios del sistema antinarcóticos a nivel global. Esta parte de la tesis doctoral nos permite observar Colombia como escenario de diversas políticas antidroga, todas ellas pertenecientes a la estrategia internacional prohibicionista.

2. Metodología

2.1. Niveles de Análisis y periodificación

De acuerdo con el Profesor Rafael Calduch, resulta necesario en las relaciones internacionales distinguir entre los niveles de análisis macro internacional y micro internacional, así como establecer una periodificación del fenómeno estudiado⁵ *“En consecuencia, los criterios de periodificación que deben establecerse tendrán que respetar los dos niveles de análisis que hemos indicado y, simultáneamente, deberán señalar unos plazos temporales suficientemente precisos para que nos permitan asignar los diversos fenómenos internacionales a una u otra de las categorías periódicas establecidas”*⁶

Según los criterios adoptados, esta tesis combina dos niveles de análisis. La primera parte se aborda desde el análisis macro internacional, comprendiendo el estudio

⁵ Adoptamos los criterios de periodificación relacionados con los respectivos niveles de análisis – macrointernacionalidad y microinternacionalidad propuestos por Calduch: CALDUCH, R. 1991. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales.

⁶ CALDUCH, R. 1991. *Ibíd.* p.32.

de fenómenos que atañen a la sociedad internacional en su conjunto: el narcotráfico y el sistema de fiscalización de drogas. La segunda parte, al centrarse principalmente en la política exterior de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia, se aborda desde el análisis micro internacional, ya que el número de actores internacionales implicados son tres (Estados Unidos, Unión Europea y Naciones Unidas).

La primera parte trata el establecimiento de las políticas antidroga y su evolución histórica como respuesta a un problema que afecta a la sociedad internacional. La configuración de ciertas ideas sobre las drogas y la valoración de los problemas que generan, han conducido a la ilegalidad, que es un fenómeno que también afecta al conjunto de la sociedad internacional. El estudio de este proceso se divide en dos periodos diferenciados: formación y consolidación del sistema antidroga.

La formación del sistema de fiscalización internacional de drogas se inicia bajo el liderazgo de Estados Unidos en 1909⁷. El proceso continúa a través de celebraciones de convenciones (en el seno de la Liga de Naciones y posteriormente de Naciones Unidas) para establecer medidas internacionales con el fin de frenar el consumo y la producción de drogas, donde se crearon instituciones destinadas a su control. Esta fase de formación del sistema culmina con la divulgación de la ilegalidad de ciertas sustancias a nivel internacional y la aceptación por parte de la comunidad internacional de los valores que el sistema de la ilegalidad estableció.

El comienzo de la siguiente fase lo ubicamos a partir de la década de los años 60, cuando tras *La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*, se consolida el sistema de fiscalización de drogas, actualmente orientado por la convención de 1961 y dos acuerdos posteriores (El *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971* y la *Convención contra el tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*). La regulación del actual sistema se basa en los valores y principios ya aceptados que consideran que hay ciertas drogas (clasificadas en las disposiciones internacionales) cuyo consumo no se puede tolerar, ya que supone un riesgo para las naciones. Partiendo

⁷ En 1909 tuvo lugar la *Conferencia de Shanghai*, considerada la primera conferencia internacional sobre regulación de drogas, donde se establecieron las bases de la regulación del tráfico internacional de opio.

de esta base, el sistema establece como idea principal que la mejor forma de solucionar el problema es la prohibición, respaldada por el refuerzo de las leyes y otras políticas antidroga.

Actualmente se están cuestionando los valores establecidos a nivel internacional basados en la prohibición de las drogas. Se ha abandonado el principio de ilegalidad del cannabis en algunos Estados, y varios países occidentales han descriminalizado el consumo de estupefacientes. Ha comenzado un nuevo periodo de debate internacional que pone en cuestión el sistema internacional de control de narcóticos hasta ahora vigente. Estos hechos representan las bases del inicio de la crisis del sistema internacional de control de drogas establecido durante el último siglo.

La segunda parte de la tesis aborda, desde la micro internacionalidad, el estudio del sistema de reducción de producción de drogas en Colombia, conducido por actores extranjeros junto al gobierno Colombiano. La intervención de Estados Unidos y la Unión Europea en este país forma parte de su política exterior, que en los últimos 30 años se ha centrado principalmente en la estrategia de reducir los cultivos de coca. El período empleado para el análisis de las políticas internacionales antidroga en Colombia abarca desde los años 90 hasta la actualidad. A partir de 1990⁸ se produce una intensificación de las políticas de erradicación como herramienta principal, y se consolida el sistema de reducción de la oferta de drogas en el país. El periodo escogido para evaluar el impacto de las políticas de fumigación y desarrollo alternativo abarca la década de los años 2000⁹. No obstante el estudio de los actores y su evolución en el sistema antidroga nos remonta a décadas anteriores a los años 90.

⁸ Ya se habían iniciado políticas de erradicación en Colombia anteriormente a los años 90. En 1978 tuvo lugar el primer programa de fumigación aérea y en 1985 el primer programa de sustitución de cultivos en Colombia. En los años 90 fue cuando estos métodos se intensificaron y se conformó la estrategia de erradicación como una de las principales medidas antidroga.

⁹ En la pasada década, a raíz del Plan Colombia y los Laboratorio de Paz (programas de desarrollo alternativo de la Unión Europea), se intensificaron las medidas antidroga de actores internacionales en Colombia. El criterio que escoge centrarse en los últimos 10 años también responde a la mayor disponibilidad de datos sobre cultivos, producción y consumo durante la última década.

2.2. Enfoque teórico

La perspectiva analítica que hemos empleado para abordar el estudio de las políticas antidroga es el constructivismo¹⁰. Concordamos con el constructivismo en sus fundamentales proposiciones; considerando que las ideas y las normas son el núcleo de la constitución del sistema internacional. El mundo es una construcción, donde las ideas compartidas y las prácticas normativas determinan las estructuras y condiciones del sistema internacional, que van a definir los intereses y las identidades de los actores. Desde esta perspectiva, las relaciones internacionales están definidas por intereses comunes, reglas, convenciones y normas¹¹.

El constructivismo identifica que ciertas reglas socialmente construidas orientan el comportamiento de individuos, Estados y grupos¹². En la explicación de la producción, consumo y regulación de drogas, concordamos con que son reglas construidas las que determinan el comportamiento de los agentes que forman parte de los citados fenómenos. Aún estando en contraposición con otras normas, el comportamiento de consumidores, vendedores y productores de drogas está motivado por reglas sociales, lo que hace del constructivismo el marco teórico adecuado para abordar nuestra investigación¹³. Respecto a la regulación de drogas por parte de los actores estudiados, esta metodología nos ha conducido a identificar los intereses e identidades de los actores como variables dependientes de las ideas, normas y prácticas construidas socialmente.

Según la perspectiva constructivista, en el sistema internacional las estructuras normativas y de ideas tienen un papel muy importante en la determinación de la identidad e intereses de los estados “*shared ideas, beliefs and values exert significant*

¹⁰ Para una clasificación detallada sobre perspectivas analíticas para abordar las políticas de drogas véase MARES, D. 2006. *Drug Wars and Cooffeeshouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press. David Mares analiza cuatro metodologías adecuadas para abordar las políticas públicas que regulan drogas: Social Deviance, Rational Choice, Constructivismo y Realismo.

¹¹ Véase BURCHILL, S. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.

¹² KOLODZIEJ, E. 2005. *Security and International Relations*. New York: Cambridge University Press.

¹³ En el fenómeno de la oferta y demanda de drogas ilegales, existen reglas socialmente aceptadas que permiten que productores, traficantes y consumidores puedan percibir sus acciones como admisibles.

influence in social and political action”¹⁴. Desde esta óptica, la necesidad de luchar contra las drogas es un elemento constitutivo de la identidad internacional, de la condición de los actores y de su identidad de *role player*. La identidad de Estados Unidos y la Unión Europea como actores globales define sus intereses, los cuales determinan el establecimiento de políticas exteriores antinarcóticos.

Partiendo de que las reglas sociales hacen que personas y sociedad se constituyen mutuamente de forma recíproca, la sociedad es concebida como una diversidad de instituciones, entendiendo por institución un modelo de reglas y prácticas relacionadas¹⁵. El hecho de abordar el fenómeno de las drogas es un ejemplo de acción construida. En el mundo hay muchos problemas que causan daños, sin embargo sólo algunos de éstos pertenecen a las agendas políticas de los países, las instituciones y las organizaciones internacionales. Por lo tanto, los problemas no son una parte objetiva de la realidad, sino que son definidos subjetivamente y contruidos en la experiencia social¹⁶. Según esta perspectiva y en nuestro caso de estudio, la definición de las drogas como un problema que debe formar parte de la agenda política es un problema creado a partir de la difusión de significados y de normas sobre el consumo y producción de drogas.

De acuerdo con el constructivismo, el sistema internacional “*es el resultado de un proceso intersubjetivo: es un conjunto de ideas, un cuerpo de pensamiento y un sistema de normas que han sido acordadas a nivel social en un momento y en un lugar determinado.*”¹⁷. Desde este enfoque teórico, no existe una realidad objetiva y el sistema internacional está regido por valores, intereses e ideas contruidas. “*A fundamental principle of constructivist social theory is that people act towards objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objectives have for them (...) It is collective meanings that constitute the structures which organize our*

¹⁴ BURCHILL, S. 2005. *op.cit.*p.185

¹⁵ Véase ONUF, N. 1998. "Constructivism: A User's Manual." In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubáková. New York: M.E Sharpe.

¹⁶ Véase BARNETT, M y FINNEMORE, M. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press.

¹⁷ BARBÉ, E. 2007. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos. p.92.

actions”¹⁸. Bajo esta perspectiva analítica, las elecciones de políticas sobre drogas dependen de cómo los actores relevantes conceptualizan el fenómeno y no hay una razón inherente por la cual el uso de drogas deba considerarse ilegal ya que tal consideración es una percepción que se ha generado en un momento determinado en sociedades determinadas y puede variar en el tiempo¹⁹. En efecto, si el pensamiento e ideas que han constituido relaciones internacionales en el ámbito de la lucha antidroga cambian, entonces el sistema también cambiará. En otras palabras, las identidades y los intereses varían con la interacción social.

Alexander Wendt afirma que, “*power and interest are important factors in international life, but since their effects are a function of culturally constituted ideas the latter should be our starting point*”²⁰. De acuerdo con esta perspectiva, nuestra tesis parte de la percepción de las drogas como el origen de las políticas estudiadas, es decir el inicio de toda política que busca regular estas sustancias -ya sea doméstica o internacional- surge de ideas subjetivas y coyunturales que se han difundido en un momento determinado y que han implicado formas de actuar a nivel internacional.

El constructivismo proporciona una explicación sobre cómo los actores políticos adquieren sus identidades²¹ y como éstas establecen los intereses de los actores²². Las identidades han sido creadas a su vez por normas e instituciones, fruto de la interacción social. En nuestro análisis de las políticas de drogas nos interesa la formación de las identidades e intereses de los *role players*²³, lo que hace del constructivismo el enfoque teórico más adecuado, al considerar las ideas e identidades como factores endógenos y

¹⁸ WENDT, A.1992. “Anarchy is What States Make of it: The social Construction of Power Politics.” En *International Theory: Critical Investigations*, (1995).ed. James Der Derian. London: Macmillan Press. 129-177. p.135.

¹⁹ Véase MARES, D. 2006. *op.cit.*

²⁰ WENDT, A.1999. *Social Theory of International Politics*.New York: Cambridge University Press.

²¹ La creación de identidades es otro de los principios fundamentales del constructivismo. Las identidades se han construido a base de principios y valores compartidos, elementos influidos por los factores históricos y culturales. Las ideas que tengan los actores sobre ellos mismos, definen sus intereses. Un cambio en lo que un actor cree que es, constituiría un cambio en su identidad. Los actores o individuos han creado sus identidades que les permiten actuar, pero a su vez, los actores están inhibidos y limitados por sus identidades. Por ejemplo la Organización de Naciones Unidas como *role player* en las políticas de drogas, no puede tomar aproximaciones regulatorias que la distancien de medidas compatibles con la ilegalidad de las drogas.

²² KOLODZIEJ, E. 2005. *op.cit.*

²³ Estados Unidos, Unión Europea, Organización de Naciones Unidas y Estado Colombiano.

susceptibles de cambio²⁴. Aunque las reglas son estables, éstas cambian, así como la sociedad y las relaciones. Este aspecto es fundamental en la comprensión del sistema de regulación de drogas como un conjunto de significados, normas, valores y marco de actuación que establecen la forma en la que los actores o agentes deben actuar para abordar el fenómeno. En este sentido, *“social structure by itself, cannot serve as the basis for a complete account of identity. Agents and their behavior must also be considered. (...)Constructivists maintain that social meanings, institutions, and structures are constructed out of practical linguistic rules”*²⁵

En la construcción social de la realidad internacional intervienen, por lo tanto, diversos factores que han contribuido a la constitución de la identidad, entre ellos los discursos que ayudan a la difusión de ideas y creencias, que en el caso de las políticas de drogas, han sido en gran parte conducidos por instituciones internacionales y han tenido un papel clave en la creación de una identidad internacional de “lucha contra las drogas”. Como señala el profesor Sanhauja: *“Los discursos o narrativas definen expectativas, jerarquizan actores, asignan roles y funciones, prescriben comportamientos y una norma social respecto a la conducta aceptable o punible, estableciendo de antemano incentivos y penalizaciones. Tienen también un importante papel constitutivo de los intereses, valores e identidades de los actores políticos y de las prácticas sociales en política exterior y en otros ámbitos”*²⁶.

Tomando las identidades e intereses como factores endógenos, ambas variables son influidas por las instituciones internacionales, además de otros factores también contruidos mediante la interacción social (estructuras de ideas y normas, contexto político y social). De acuerdo con Alexander Wendt²⁷, las instituciones son una

²⁴ Las normas que influyen en el comportamiento de los actores cambian. En el caso de las normas sociales que afectan al consumo y regulación de drogas, se han producido cambios en ambas, motivadas por las ideas y creencias sobre las sustancias que son objeto de regulación. La consideración de intereses e ideas como variables endógenas en lugar de considerarlos factores “dados” es uno de los motivos que hace la metodología constructivista adecuada en nuestra investigación.

²⁵ KOWERT, P. 1998. “Agent versus Structure in the Construction of National Identity” In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova. New York: M.E Sharpe.p.103.

²⁶ SANHAUJA, J.A. 2013. Narrativas del multilateralismo: efecto Rashomon y cambio de poder. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, p.27-54. p.27.

²⁷ Véase WENDT, A.1992. *op.cit.*

estructura relativamente estable de identidades e intereses, tales estructuras, que emiten reglas y normas, tienen capacidad para transformar los intereses e identidades, es decir, pueden construir valores y principios. En el análisis de las políticas de drogas, el proceso de institucionalización del régimen internacional antidroga²⁸ corresponde con la creación y aceptación de ideas y valores que establecen cómo deben actuar los estados (prohibiendo las drogas y cooperando entre ellos para luchar contra las mismas)

En esta tesis planteamos un modelo teórico que representa las relaciones constitutivas que orientan nuestra investigación. Las unidades de análisis en nuestro modelo son Estados Unidos, Unión Europea y Naciones Unidas como *global role players* y el sistema internacional de lucha contra las drogas como estructura creada mediante un proceso de interacción social. La variable principal es la identidad de los actores, que define sus intereses y su práctica internacional. Esta práctica, materializada en el objeto de nuestro estudio - las políticas antidroga-, contribuye a su vez a la constitución de estas identidades.

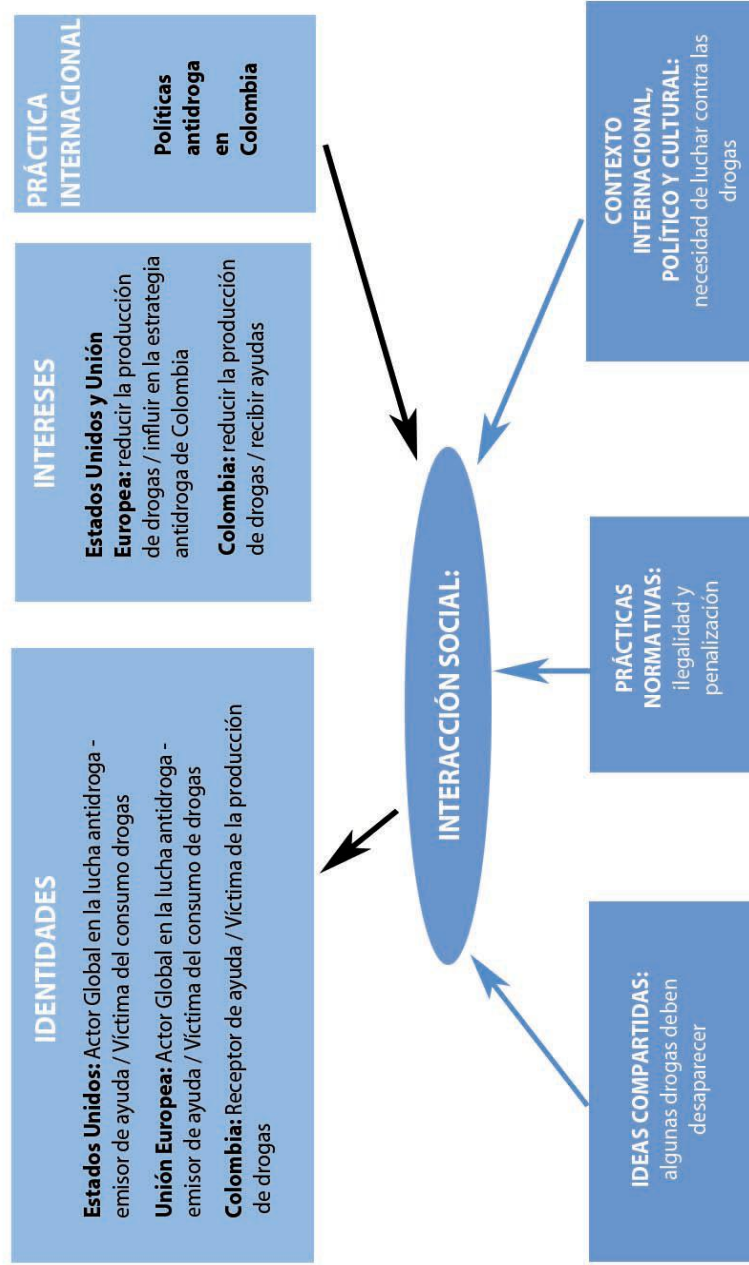
Las variables explicativas de las identidades de los actores son: las prácticas normativas (ilegalidad de ciertas drogas y penalización por su uso, comercio y producción); las ideas y creencias compartidas (idea de que algunas drogas deben desaparecer) y el contexto institucional (creación de discursos “antidroga” y difusión de valores). Todas estas variables mencionadas son fruto de la interacción social bajo la influencia de un contexto político y cultural. Estos factores han contribuido a la creación de las identidades, intereses y acciones que constituyen el sistema internacional de regulación de drogas.

Las políticas antidroga son el resultado de un comportamiento internacional motivado por unas identidades e intereses socialmente construidos, pero a su vez son unas prácticas e interacción que constituyen las identidades e intereses del sistema. En este sentido, las políticas exteriores antidroga constituyen identidades, ya que

²⁸ Este proceso de institucionalización se produjo en el siglo XX. La internalización de identidades en la lucha contra las drogas y la creación de intereses, fue el proceso que ha definido el rol de los estados en el sistema internacional de control de drogas.

contribuyen al establecimiento de relaciones entre actores y definen el rol de cada uno. En el caso estudiado se establece una relación con Estados Unidos, Unión Europea y Naciones Unidas en la que Colombia es receptor de ayuda mientras que los actores internacionales son *global players* que otorgan ayuda exterior en la lucha antidroga. La necesidad de erradicar las drogas es un elemento constitutivo de la identidad internacional en este sistema.

MODELO TEÓRICO



2.3. Métodos, técnicas y fuentes

En la presente tesis doctoral utilizamos varios métodos de análisis cualitativo; principalmente el descriptivo y el comparativo. El método descriptivo ha sido empleado para establecer un primer contacto con la realidad que estudiamos, obteniendo la información relevante necesaria en cada una de las etapas de nuestra investigación. Mediante el empleo del método analítico hemos descubierto los procesos causales y a través del método comparativo hemos extraído las hipótesis básicas y auxiliares que han conducido nuestro trabajo. Concordamos en la conveniencia de formular afirmaciones constitutivas en términos causales²⁹. *“Foreign policy may constitute identities by inscribing definitions of Self and Other. Identities thus play a causal role in the sense of making certain choices more likely (and inconceivable ones, extremely unlikely)”*³⁰.

El enfoque constructivista, conduce a considerar las políticas de drogas (siendo éstas una representación de prácticas e interacciones) como una variable explicativa de la constitución de identidades e intereses de los actores³¹, sin embargo, mediante el análisis causal podemos extraer que las identidades e intereses ejercen un papel causal en la formulación de las políticas de drogas, por lo que estas últimas son analizadas como el resultado de unas identidades e intereses construidos mediante la interacción social.

Respecto a las técnicas de investigación, utilizamos técnicas de observación directa e indirecta de la realidad, empleando la entrevista como técnica directa y el análisis de fuentes documentales como indirecta. Del análisis de los informes proporcionados por relevantes instituciones³² hemos obtenido la información general sobre producción, consumo y tráfico de drogas ilegales en el mundo. Para conocer la

²⁹ Véase KLOTZ, A. 2008. “Case Selection” en *Qualitative Methods in International Relations, a pluralist Guide*. Nueva York: Palgrave Macmillan

³⁰ *Ibíd.* p. 50

³¹ Alexander Wendt establece las prácticas e interacción como variable independiente y las identidades e intereses como variables dependientes. Véase WENDT, A. op.cit.1992.

³² Nos hemos aproximado a la problemática de forma inicial mediante la lectura y estudio de informes y estadísticas publicadas por organismos internacionales e instituciones como la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y los informes publicados por agencias Estadounidenses.

producción de cocaína y número de hectáreas de cultivos de coca en Colombia hemos recurrido a las informaciones proporcionadas por tres organismos: el Sistema de Monitoreo Integrado de Cultivos Ilícitos (SMICI), gestionado por la Oficina de de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) en colaboración con el gobierno Colombiano y otras dos agencias pertenecientes al gobierno estadounidense, Narcotics Affairs Section (NAS), dependiente del departamento de Estado y Crime and Narcotic Center (CNC) dependiente de la CIA.

Una de las dificultades y limitaciones del estudio de un mercado ilegal es la falta de exactitud en los datos sobre oferta y demanda de sustancias ilícitas. La información disponible sobre producción y consumo de drogas ilegales varía dependiendo de la metodología que empleen los organismos pertinentes para estimar la información sobre producción y consumo³³, al igual que los datos sobre hectáreas cultivadas y erradicadas en Colombia³⁴. El empleo de diferentes técnicas y metodologías por parte de los organismos encargados de realizar las estimaciones sobre cultivos y producción en Colombia³⁵ explica que existan divergencias entre los datos proporcionados por las agencias estadounidenses y los datos que facilita la Organización de Naciones Unidas. Sin embargo las diversas fuentes, aunque difieren en los datos, coinciden en las tendencias de aumento, disminución o estabilidad en la producción de drogas.

Aunque no se pueda determinar con exactitud la cantidad de drogas producidas y consumidas, los datos procedentes de sus estimaciones son indicativos y nos permiten identificar las tendencias u oscilaciones en la producción. A pesar de la

³³ Las rutas y el destino final de los productos, se localizan a partir de las incautaciones hechas por la policía. El consumo se mide a partir de las estadísticas procedentes de encuestas poblacionales, el problema de estos datos es que indican el número de consumidores y no la cantidad consumida, por tanto nos enfrentamos a una información imperfecta.

³⁴ Los datos disponibles sobre producción son obtenidos a partir de estimaciones sobre los cultivos en el caso de las drogas de origen vegetal y de las estimaciones de la producción, basadas además de en los datos anteriores, en los datos de las incautaciones de droga ya producida o en incautaciones de drogas durante su proceso de elaboración

³⁵ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC publica sus estimaciones de la producción mundial de cocaína, opio, cannabis y ATS en su informe anual *World Drug Report*. El gobierno de Estados Unidos también realiza una estimación anual publicada en su informe *International Narcotics Control Strategy Report*. Tales datos se obtienen a partir de observaciones y reconocimientos aéreos o vía satélite. Estos datos presentan importantes limitaciones debido a la dificultad para vigilar los cultivos y para estimar la producción que se obtiene de éstos.

consideración de que puede haber una sobreoferta en los mercados de consumo y no toda la droga disponible tiene porque ser consumida, los datos sobre producción de drogas también nos sirven para aproximarnos a las magnitudes del consumo. Debido a la complejidad del cálculo de las estimaciones sobre producción y consumo, los informes publicados por los organismos pertinentes muestran datos referentes a entre 1 y 3 años previos a la publicación. En la presente tesis se han empleado los datos más recientes disponibles en el momento de finalización de la investigación.

Después de analizar el problema de las drogas de forma global, procedemos al estudio de la evolución de la producción de drogas en Colombia y al estudio de la evolución histórica de las políticas en este país destinadas a reducir la producción de drogas. Para ello, recurrimos a muy diversas fuentes, sobre todo de tipo documental. La literatura especializada sobre la historia de las políticas antidroga en Colombia, los informes de organismos y agencias especializadas (Organización de Naciones Unidas, Drug Enforcement Administration, Unión Europea y Gobierno Colombiano) nos han posibilitado la recopilación de las políticas antidroga realizadas en Colombia y la participación de los actores relevantes.

Del análisis de autores especializados en temáticas ligadas a la droga en Colombia (en su mayoría autores colombianos) adquirimos una mejor comprensión de la problemática y una visión crítica de las políticas antidroga empleadas en el país. La literatura científica especializada también nos proporciona el conocimiento de las diferentes teorías que explican la producción de drogas y los factores que influyen en la economía ilegal.

Los conocimientos adquiridos a partir de la literatura científica sobre el caso de Colombia, nos conducen a analizar las características y funcionamiento de la industria ilegal, así como los trabajos sobre la regulación de drogas a nivel global, que nos han proporcionado un conocimiento de diferentes explicaciones y teorías sobre la fiscalización de drogas, su eficacia, limitaciones y la relación entre normas sociales, legales y la regulación de las drogas. La mayoría de esta literatura procede de investigadores estadounidenses, franceses y colombianos, debido a que el estudio del

fenómeno ha sido sobre todo abordado por investigadores de las mencionadas nacionalidades. Las otras fuentes empleadas para el estudio de la regulación internacional de drogas han sido documentos procedentes de las Convenciones de Naciones Unidas que se han realizado con el fin de regular las drogas a nivel internacional y donde se establecen los principios sobre cómo abordar el problema.

Hemos empleado también la técnica de entrevista en el terreno para una mejor comprensión del fenómeno de la producción de drogas en Colombia y del sistema de políticas antidroga que se ha conformado en el país. La entrevista directa nos ha permitido identificar, de forma más precisa, las acciones por parte de los actores estudiados. Hemos realizado un total de 10 entrevistas de 30 minutos a 3 horas en Bogotá: tres entrevistas a representantes de las instituciones internacionales relevantes (USAID³⁶, Unión Europea³⁷ y UNODC³⁸ en Colombia); tres entrevistas a representantes de instituciones gubernamentales (la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia³⁹, el Ministerio de la Justicia y del Derecho⁴⁰ y la Municipalidad del Departamento de Nariño⁴¹) y cuatro entrevistas a investigadores académicos de diferentes universidades especializados en la materia⁴². No hemos podido entrevistarnos con el otro grupo de actores en Colombia, los actores que mantienen la producción de drogas, por razones evidentes de seguridad. Aunque hemos viajado a zonas rurales donde se cultiva coca y hemos visitado zonas en las que se han realizado proyectos de desarrollo alternativo y programas de fumigación, lo que nos ha proporcionado un acercamiento más completo a la realidad que estudiamos.

³⁶ Entrevista realizada el 05/06/2012 a Than Christie. Puesto: Senior Interagency Development Coordinator, USAID.

³⁷ Entrevista realizada el 06/06/2012 a Valeria Jordán. Puesto: Oficial de cooperación de la Unión Europea en Colombia.

³⁸ Entrevista realizada el 21/06/2012 a Mauricio Chavarro. Puesto: Responsable del Sistema de Seguimiento y evaluación a programas nacionales de desarrollo alternativo.

³⁹ Entrevista realizada el 13/06/2012 a Mario Vargas. Puesto: Mayor del Comando Jungla de la Policía Antinarcóticos.

⁴⁰ Entrevista realizada el 20/06/2012 a Luis Eduardo Alvarado. Puesto: Profesional especializado de la Dirección de Políticas Contra las Drogas del Ministerio de la Justicia y el Derecho.

⁴¹ Entrevista realizada el 15/06/2012 a Plinio Pérez. Puesto: Asesor de desarrollo Rural del Departamento de Nariño, gerente del programa de desarrollo alternativo "Nariño si se puede".

⁴² Entrevista realizada el 14/06/2012 a Eduardo Saenz Rovner, Historiador y profesor de historia de la Universidad Nacional de Colombia; Entrevista realizada el 18/06/2012 a Sandra Borda, Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes; Entrevista realizada el 21/06/2012 a Daniel Mejía, Profesor de economía de la Universidad de los Andes.

2.4. Fases de la investigación

Durante el período de inicio de esta tesis doctoral, en Octubre de 2009 hasta su finalización en Septiembre de 2013 se distinguen cuatro fases en la investigación. Durante el primer y segundo año, con una dedicación a tiempo parcial, la recopilación de bibliografía, lectura y análisis de textos y determinación del marco teórico apropiado, ocuparon la mayor parte del tiempo. La Universidad Complutense de Madrid y otros centros de documentación en España, principalmente en Madrid, fueron el ámbito de trabajo durante esta primera fase.

En la segunda fase, durante el tercer año de investigación, se realiza una estancia de 9 meses en el centro de investigación *Center for Latin American and Iberian Studies* de La Universidad de California, San Diego. Durante este año académico (2011/2012) la dedicación fue a tiempo completo. En esta etapa la investigación se enriqueció enormemente gracias a los medios disponibles: consulta de bibliotecas de la red de la Universidad de California, asistencia a cursos, seminarios y conferencias muy relevantes para esta tesis, así como entrevistas con profesores e investigadores con el mismo foco de interés.

La tercera fase de investigación fue una estancia de tres meses en Colombia, donde se realizaron entrevistas y se conocieron las zonas donde se cultivan drogas que son objeto de programas antinarcóticos. Las visitas a diversas instituciones responsables de políticas antidroga y a las zonas rurales de cultivo de coca, han proporcionado un conocimiento directo de la realidad estudiada. Esta estancia, ha constituido una fase de gran importancia y otorga mayor verificación a la investigación.

La última fase se ha efectuado durante el curso académico 2012/ 2013, donde la mayor parte del tiempo se ha dedicado al análisis de la información de Colombia y a la redacción y edición de la presente tesis doctoral. Paralelamente, se realizaron otras actividades investigadoras, entre ellas la participación en seminarios, congresos nacionales e internacionales y la publicación de artículos.

3. Objetivos de la tesis e hipótesis de trabajo

Objetivos y preguntas de investigación

Esta tesis parte de dos hipótesis básicas y de dos hipótesis auxiliares. Cuatro objetivos han orientado el desarrollo de la tesis. Al final del epígrafe se incluye el esquema que sintetiza la relación entre objetivos e hipótesis.

El sistema internacional para controlar las drogas ha fundamentado sus bases en la idea de que el consumo de ciertas drogas no se puede permitir, y la mejor forma de terminar con su consumo es prohibiéndolas. Los problemas derivados de la represión de la oferta de drogas (consecuencia de la ilegalización), plantean el siguiente interrogante ¿son la ilegalidad y refuerzo de las leyes mecanismos eficaces para luchar contra el narcotráfico?. El **primer objetivo** de la tesis es determinar la validez y eficacia de la prohibición como mecanismo para reducir la oferta de drogas.

Prohibir y castigar el consumo ha sido el método empleado para reducir el uso de ciertas drogas clasificadas como ilegales, mientras que otros métodos como información o prevención⁴³ se emplean para reducir el consumo de drogas legales. La constatación de que el nivel de consumo de drogas ilegales se ha mantenido elevado a pesar de su control, nos conduce al **segundo objetivo** de esta investigación, centrado en comprender el fenómeno del consumo de sustancias ilegales y las herramientas empleadas para su regulación. ¿Es la prohibición de ciertas sustancias un medio eficaz para inhibir el consumo de drogas?.

Europa y Estados Unidos, han desarrollado políticas internacionales cuyos objetivos son reducir la producción de drogas consumidas entre su población pero producidas en otros países. El principio de estas políticas se basa en la lógica que considera, que mediante el ataque a las producciones de drogas, se terminará con su fabricación y por lo tanto con el consumo. ¿Son eficaces las políticas internacionales de disminución de la producción de drogas ilegales?. ¿Tienen estas políticas capacidad

⁴³ La información y prevención también se emplean para tratar de reducir el consumo de drogas ilegales.

para influenciar en el problema del consumo?. **El tercer objetivo** de esta tesis es comprender los propósitos y procedimientos de las políticas internacionales antidroga y determinar su efectividad.

Se han establecido dos políticas principales para reducir los cultivos de coca en Colombia: desarrollo alternativo y fumigación de cultivos. Estas dos medidas se podrían englobar en una sola -la erradicación de los cultivos de coca-. Aunque existen marcadas diferencias en el procedimiento de las políticas llevadas a cabo por los diferentes actores que forman parte del sistema de erradicación (Gobierno de Colombia, Estados Unidos, Naciones Unidas, Unión Europea), todos actúan bajo la misma lógica del prohibicionismo y tienen el mismo objetivo: reducir la producción de cocaína. ¿Qué impacto han tenido las políticas de erradicación en Colombia?. Es la cuestión que se plantea tras varias décadas de erradicación en ese país. **El cuarto objetivo** de esta investigación es analizar el impacto de la política de erradicación de cultivos en Colombia y determinar si ha sido eficaz.

Hipótesis

Hipótesis básica 1: La ilegalidad y el refuerzo de las leyes antidroga no constituyen un mecanismo eficaz para disminuir la producción y tráfico de narcóticos. El refuerzo de las leyes represivas contra las drogas ilegales provoca un incremento del precio de las mismas, y con ello, un aumento de los beneficios de los traficantes. Siendo el refuerzo de las leyes un factor que potencia la rentabilidad del tráfico de drogas ilegales.

Para el desarrollo de esta hipótesis se analiza el proceso internacional de control y fiscalización de drogas y los efectos que ha conllevado la consecuente prohibición de ciertas sustancias. Partiendo de la idea de que cuanto mayor margen de beneficios tenga un producto ilegal más se enriquecen las mafias que lo comercializan (asegurándose así su tráfico y producción), esta hipótesis se desarrolla a partir del estudio de los factores que contribuyen a la formación del precio de las drogas ilegales, centrándose

especialmente en los elementos que hacen que la cocaína tenga un precio de venta final tan elevado.

Hipótesis auxiliar 1: La prohibición no es una política efectiva para reducir el consumo de cocaína, fenómeno influido por normas sociales alejadas de las normas legales. La ilegalidad no se ha revelado eficaz como mecanismo para disuadir a los individuos del consumo de drogas.

Debido a la persistencia en el uso de drogas, esta hipótesis cuestiona si prohibir una droga es una medida eficaz para que su consumo se reduzca. El desarrollo de esta hipótesis se centra en explicar el consumo de sustancias ilegales mediante el estudio de las normas sociales que siguen los individuos e influyen en determinados comportamientos (como el consumo de drogas).

Hipótesis básica 2: Las políticas internacionales de reducción de la producción de drogas ilegales no han resultado eficaces y no tienen capacidad para influir en la producción y el consumo de drogas de forma significativa. La capacidad de respuesta de los narcotraficantes ante las políticas antinarcóticos contrarresta las acciones de represión del tráfico y de la producción, que se mantiene constante debido a la elevada demanda.

El sistema internacional de control de la producción de drogas se ha basado en las políticas de erradicación e interdicción de producciones de drogas. Naciones Unidas, por medio de UNODC, Estados Unidos y la Unión Europea, son los principales actores partícipes de esta estrategia internacional. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por poner fin a la producción de drogas ilegales, la demanda y oferta de drogas persisten. El desarrollo de esta hipótesis se basa en el estudio de los mencionados actores y sus estrategias para reducir la producción de sustancias ilegales.

Hipótesis auxiliar 2: Las políticas de erradicación de cultivos de hoja de coca en Colombia no han resultado eficaces para reducir la producción de cocaína. A pesar de los cambios en la ubicación de los cultivos, la producción de cocaína se mantiene

estable debido a su elevada demanda y elevado valor, factores que aseguran su producción y que no se ven afectados por la erradicación.

El desarrollo de esta hipótesis se basa en el análisis de las políticas implementadas en Colombia por los actores internacionales presentes en el país junto a su gobierno. Para abordar esta hipótesis auxiliar se analizan los criterios posibles en la evaluación de las políticas de reducción de la oferta de drogas en Colombia y se estudian los resultados de las políticas desarrolladas durante la década pasada.

Diagramas de correlación objetivos- hipótesis - cuestiones de investigación

¿Son la ilegalidad y refuerzo de las leyes mecanismos eficaces para luchar contra el narcotráfico?

Objetivo 1. Determinar la validez y eficacia de la prohibición como mecanismo para reducir la oferta de drogas.

Hipótesis básica 1: La ilegalidad y el refuerzo de las leyes antidroga no constituyen un mecanismo eficaz para disminuir la producción y tráfico de narcóticos. El refuerzo de las leyes represivas contra las drogas ilegales provoca un incremento del precio de las mismas, y con ello, un aumento de los beneficios de los traficantes. Siendo el refuerzo de las leyes un factor que potencia la rentabilidad del tráfico de drogas ilegales.

¿Es la prohibición de ciertas sustancias un medio eficaz para inhibir el consumo de drogas?

Objetivo 2. Comprender el fenómeno del consumo de sustancias ilegales y las herramientas empleadas para su regulación

Hipótesis auxiliar 1: La prohibición no es una política efectiva para reducir el consumo de cocaína, fenómeno influido por normas sociales alejadas de las normas legales. La ilegalidad no se ha revelado eficaz como mecanismo para disuadir a los individuos del consumo de drogas.

¿Son eficaces las políticas internacionales de disminución de la producción de drogas ilegales? ¿Tienen estas políticas capacidad para influir en el consumo?

Objetivo 3. Comprender los propósitos y procedimientos de las políticas internacionales antidroga y determinar su efectividad

Hipótesis Básica 2: Las políticas internacionales de reducción de la producción de drogas ilegales no han resultado eficaces y no tienen capacidad para influir en la producción y el consumo de drogas de forma significativa. La capacidad de respuesta de los narcotraficantes ante las políticas antinarcóticos contrarresta las acciones de represión del tráfico y de la producción, que se mantiene constante debido a la elevada demanda.

¿Qué impacto han tenido las políticas de erradicación de cultivos en Colombia?

Objetivo 4. Analizar el impacto de la política de erradicación de cultivos en Colombia y determinar si ha sido eficaz.

Hipótesis auxiliar 2: Las políticas de erradicación de cultivos de hoja de coca en Colombia no han resultado eficaces para reducir la producción de cocaína. A pesar de los cambios en la ubicación de los cultivos, la producción de cocaína se mantiene estable debido a su elevada demanda y elevado valor, factores que aseguran su producción y que no se ven afectados por la erradicación.

PARTE I

**DE LA PRODUCCIÓN Y CONSUMO AL CONTROL DE
DROGAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL: LAS
POLÍTICAS ANTIDROGA COMO PARTE DE LA
PROBLEMÁTICA**

CAPÍTULO 1. PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS ILEGALES

1. Características del mercado internacional de drogas ilegales

La elevada demanda de algunas drogas y su ilegalidad son las variables que explican su enorme valor, asegurando así su producción y tráfico, en ocasiones en manos del crimen organizado. La industria de las drogas ilegales constituye un lucrativo y generalmente violento negocio que se ha consolidado a lo largo de varias décadas. Algunos productos, como es el caso de la cocaína, atraviesan continentes hasta llegar a los principales mercados de consumo. A pesar de la lucha emprendida por gobiernos e instituciones contra el tráfico de drogas⁴⁴, nada impide que estas sigan llegando a los destinos de consumo, satisfaciendo así una demanda consolidada.

La Asamblea General Extraordinaria de la Naciones Unidas sobre las drogas en 1998 (UNGASS) estableció el objetivo de eliminar o reducir de forma significativa los cultivos de coca, de cannabis y de amapola para el año 2008. Actualmente, años después de la fecha fijada, el objetivo continúa muy lejos de ser alcanzado. La reducción de la producción y consumo del resto de estupefacientes clasificados como ilegales -entre ellos el cannabis y las drogas de síntesis- tampoco ha sucedido.

La Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen (UNODC), que recordaba en un informe de 2008⁴⁵ el cumplimiento de 100 años de esfuerzos para controlar las drogas, reconoce que las medidas tomadas para reducir la producción y el consumo de narcóticos no dieron los resultados esperados. A pesar de la creación de un sistema internacional de control de drogas y de que la mayoría de los países contemplan en su legislación una serie de sustancias clasificadas como drogas ilegales, su producción y consumo continuaron aumentando. Así, *“Drug control efforts have rarely proceeded according to plan. There have been reversals and set-backs,*

⁴⁴ En este trabajo emplearemos los términos “drogas”, “sustancias ilícitas” y narcóticos para referirnos a las drogas ilegales.

⁴⁵ Véase UNODC. 2008. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

*surprising developments and unintended consequences. Traffickers have proven to be resilient and innovative opponents and cultivators difficult to deter*⁴⁶ .

La Comisión Europea (CE) llegó a la misma conclusión sobre los objetivos inalcanzados de Naciones Unidas en un estudio⁴⁷ de los mercados de drogas ilícitas. El trabajo concluye que la dimensión del problema global de las drogas no disminuyó durante la etapa 1998-2007, período establecido para el desarrollo de la estrategia antidroga internacional. La publicación indica que a pesar de las políticas destinadas a reducir el consumo, hubo una expansión en el número global de consumidores de cocaína y heroína. Aunque en algunos países el consumo disminuyó, este se vio compensado por el aumento en nuevos países. En cuanto a la oferta, no sólo no se redujo sino que las políticas destinadas a reducirla han supuesto un enorme gasto de recursos y además han generado daños en las regiones de producción; como el daño medioambiental resultante de las políticas de fumigación de cultivos de coca con herbicidas.

La solución al problema de las drogas resulta difícil de entrever: en el lado de la oferta, ni las políticas coercitivas promovidas por Estados Unidos, ni las políticas desarrollistas de la Unión Europea han manifestado resultados positivos. En lo que respecta a la demanda, la represión al consumidor y las políticas preventivas tampoco han logrado reducir el consumo. Nos encontramos ante un mercado ilegal que genera enormes beneficios y resiste a todo tipo de medidas para reducirlo. Las dificultades para determinar una estrategia adecuada se acrecientan conforme el tiempo pasa y ninguna medida logra resultados significativos. *“El tráfico y el consumo de cocaína se están expendiendo a lo largo y ancho de las Américas y Europa. Pese a la inversión de inmensos esfuerzos y recursos, las políticas antinarcóticos de Estados Unidos, la Unión Europea y sus estados miembros y los gobiernos latinoamericanos han sido ineficientes y, en parte, contraproducentes, poniendo con ello en serio peligro la democracia y la estabilidad en América Latina*⁴⁸”.

⁴⁶ UNODC. 2009. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito p. 163.

⁴⁷ Véase CE. 2009. *A report on Global Illicit drugs Markets 1998-2007*. Bruselas: Comisión Europea.

1.1. Riesgos, violencia y margen de beneficios en la producción y distribución de drogas ilegales

La producción de drogas está sujeta a una lógica de acumulación bajo la cual, el producto adquiere valor a lo largo de su ciclo productivo. En el proceso de producción se emplean materias primas, trabajo y capital para obtener el producto final. Lo que más diferencia la producción de drogas de otros productos es su enorme rentabilidad. El hecho de que este negocio sea tan lucrativo es una de las causas de su resistencia a las medidas tomadas para frenarlo.

El comercio internacional de drogas se articula mediante un proceso de cuatro etapas: producción, tráfico internacional, distribución al por mayor y blanqueo de dinero y por último, distribución final. Entre las drogas de origen vegetal, las más comunes son el cannabis, la cocaína y la heroína. Las drogas sintéticas denominadas ATS⁴⁹ engloban el grupo de sustancias procedentes de las anfetaminas (principalmente metanfetaminas y anfetaminas) y el grupo de sustancias derivadas del éxtasis. Una característica fundamental de la industria de las drogas es su elevado margen de beneficios, sobre todo en el caso de la cocaína, heroína y ATS; mientras que para el cannabis es más bajo; posiblemente debido a que la cadena de producción y comercialización es más corta, su valor es menor y las redes de distribución están más extendidas.

Varios actores intervienen en la oferta de sustancias ilícitas desde el cultivo o fabricación hasta la venta final, los cuales generalmente son independientes unos de otros. Mientras que en las fases de producción y distribución intervienen miles de agentes, el tráfico internacional y el tráfico al por mayor está concentrado en un número más limitado de participantes. En este trabajo, centrados en el mercado de cocaína, distinguimos cinco tipos de actores, ubicados en diferentes zonas geográficas, que intervienen en la oferta de drogas ilegales: agricultores, productores, traficantes internacionales, vendedores al por mayor y vendedores al por menor⁵⁰.

⁴⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2008. *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*. Bogotá/Bruselas.25.p.1.

⁴⁹ Amphetamine Type Stimulants

⁵⁰ Véase KOOP, P. 2006. *Économie de la drogue*. Paris: Éditions la Découverte.

Todas las actividades relacionadas con el tráfico de cocaína y heroína tienen un gran riesgo de detección. Además frecuentemente son mercados violentos, por lo que también existe el riesgo que implica pertenecer o relacionarse con el crimen organizado. La cocaína y heroína son las drogas más lucrativas de los cuatro tipos principales, su rentabilidad resulta tan elevada no sólo porque su producción es más complicada y su distribución más larga, sino porque su fabricación y tráfico tienen un elevado riesgo, elemento que se refleja en los precios finales.

A pesar de las importantes ganancias del narcotráfico, la mayoría de las personas relacionadas con la producción y tráfico de drogas tiene modestos ingresos: la concentración de beneficios es otra de las características de este mercado, tanto en la producción como en la distribución, los principales beneficios se reparten entre pocos agentes. *“Dans les pays producteurs, un groupe restreint de trafiquants comprenant souvent des membres corrompus du gouvernement ou de l’armée encaisse le gros des profits ne laissant aux cultivateurs qu’un revenu à peine supérieur aux productions alternatives. Ce phénomène de concentration des profits se retrouve également dans les filières de distribution ou les petits revendeurs ne réalisent pas des profits importants (...)”*⁵¹

El tráfico de drogas es uno de los mercados ilegales más violentos del mundo, debido a su relación con el crimen organizado. Sin embargo, no todos los países donde se trafican drogas ilegales sufren olas de violencia como sucede en América Latina. Y no todas las drogas que se trafican ilegalmente generan violencia, es más, puede haber mercados ilegales totalmente pacíficos⁵². El nivel de violencia relacionada con el tráfico de drogas depende, además de factores socioeconómicos, de la naturaleza de los mercados, elemento considerablemente influido por la respuesta legal hacia ella⁵³. Así, *“Some enforcement-led approaches, including short-term crackdowns and large scale*

⁵¹ *Ibíd.*p.23.

⁵² SNYDER, R y DURÁN, A. 2009. Drogas, Violencia y redes extorsivas con apoyo del Estado. *Colombia Internacional* (70): 61-91.

⁵³ Véase IDPC.2013. *Modernising drug law enforcement*. International Drug Policy Consortium.

*stop and search, are unlikely to produce sustainable reductions in drug sales. They may increase levels of violence and health harms and reduce police legitimacy”*⁵⁴

El refuerzo de las leyes y la militarización de las políticas antidroga en Latinoamérica coinciden con una elevada violencia en Centroamérica y América del Sur. Sin embargo, en Europa, que es un importante productor de éxtasis, la dimensión de la violencia que acompaña a su tráfico internacional resulta insignificante en comparación con el fenómeno del tráfico de cocaína en América Latina. Existen mercados de drogas ilegales, como el tráfico de cannabis desde Marruecos hacia Europa, que no generan tales olas de violencia en su cadena de distribución y venta; coincidiendo con que la prohibición y control de este mercado en Europa tienen un carácter mucho menos represivo⁵⁵.

En nuestro caso de estudio, la cocaína, la violencia está presente desde su producción hasta su venta, siendo las zonas de tránsito las más afectadas. En América Latina, actualmente México y los países de Centroamérica son las áreas que más están sufriendo las olas de violencia a causa de disputas entre cárteles de la droga. Anteriormente, fue Colombia quien estuvo azotada por enormes conflictos violentos generados por los grandes cárteles colombianos durante los años 80 y primera mitad de los 90. Además de los daños en los países productores y de tránsito, los distribuidores al por mayor en los países consumidores se ponen en contacto con otras bandas que se ocupan del comercio al por menor, tales mafias u otros grupos violentos generan también violencia- aunque de mucho menor alcance- en los países consumidores. “*Pour organiser le trafic, les cartels mexicains sont en affaires avec des gangs de rue dans les villes américaines (Lati Kings ,Mara Salvatrucha).Laisant le commerce de détail aux gangs, ils se chargent de la distribution de gros*”⁵⁶

⁵⁴ STEVENS, A. 2013. *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets*. Modernising Drug Law Enforcement Report 3. International Drug Policy Consortium. p.1.

⁵⁵ El caso del cannabis es de especial relevancia debido al paralelismo de su tráfico entre Europa y Estados Unidos. El tráfico de cannabis desde México a Estados Unidos está acompañado de un elevado nivel de violencia, mientras que la misma sustancia se trafica desde Marruecos hacia España de forma pacífica. En ambos casos existe una gran diferencia socioeconómica entre los países fronterizos. La gran diferencia es la elevada represión sobre el tráfico entre México y Estados Unidos, y las políticas de control europeas, con un nivel de represión mucho menor.

⁵⁶ MACCAGLIA, F y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *Atlas des mafias: Acteurs, trafic et marchés de la criminalité organisées*. Paris: Éditions Autrement. p.31.

Otro fenómeno observado es la relación entre producción y tráfico de drogas con el terrorismo. En Colombia, los grupos armados ilegales, sobre todo las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) obtienen parte de sus ingresos de actividades relacionadas con producción y tráfico de drogas ilegales. La participación de grupos armados es otro factor generador de violencia. La relación entre drogas y violencia es recíproca; el cultivo de drogas genera violencia en las regiones afectadas y a su vez es lógico pensar que ciertos conflictos atraen el cultivo de drogas. Es innegable que los cultivos de opio y coca están muy asociados a la violencia e inseguridad, así ocurre en Afganistán y Colombia, donde las regiones que cultivan opio y coca tienen un elevado nivel de violencia. *“In 2008, opium poppy cultivation continued to be associated with insecurity. Almost the entire opium poppy – cultivating area was located in regions characterized by high levels of insecurity”*⁵⁷.

1.2. Funcionamiento del mercado de drogas ilegales

Dependiendo del tipo de droga, su cadena de distribución se compone de diferentes etapas. En el caso del opio y la cocaína la distribución es más larga y costosa que en el caso del cannabis o las drogas sintéticas. A lo largo de la cadena de distribución, varios actores se reparten los beneficios extraídos del tráfico de drogas donde los comerciantes al por mayor constituyen el segmento más rentable⁵⁸. En el caso de la cocaína, la mayor parte del aumento de su precio se produce dentro de los mercados de consumo más importantes, Estados Unidos y Europa.

Figura 1. Organización de las filiales de distribución de la droga



Fuente: Elaboración propia con datos de KOOP, P. 2006. *Économie de la drogue*.

⁵⁷ UNODC.2009.*op.cit.* p.33

⁵⁸ MACCAGLIA, F y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *op.cit.*

La distribución de drogas se compone de varias etapas donde intervienen diferentes agentes que aseguran su tráfico desde los países productores hasta los mercados de consumo. La droga, una vez producida es distribuida a través de rutas internacionales articuladas. En el país de destino es vendida al por mayor a los minoristas quienes la distribuirán hasta llegar a los consumidores finales, para ello puede pasar por varios intermediarios, dependiendo de la zona geográfica donde se trafique y del tipo de consumidor al que esté destinada.

El mercado de sustancias psicotrópicas está organizado y cuenta con muchos participantes. A pesar de estar sujeto a leyes económicas, la ausencia de protección legal tiene consecuencias y lo diferencia de los mercados regulados. La ilegalidad que caracteriza la producción, la distribución y el consumo de drogas hace de este un mercado muy complicado de estudiar. Dificulta la previsión del comportamiento de los agentes que intervienen y de la reacción de los mercados ilegales ante políticas destinadas a la reducción de la producción y el consumo de drogas. Además resulta muy complicado estimar la producción y venta real de narcóticos prohibidos.

Que el margen de beneficios sea enorme en comparación con otras actividades legales produce varios efectos: de un lado afecta a los participantes porque atrae a nuevos entrantes en el mercado, pero a su vez los altos riesgos constituyen una barrera de entrada, lo que crea una situación favorable para los que ya están en el negocio de tráfico de drogas ilegales. De otro lado, los elevados beneficios desbordan el mercado de la droga y se introducen en los circuitos económicos legales a través de operaciones de blanqueo de dinero, necesarias para que continúe el proceso de producción⁵⁹.

Es muy complicado intuir que amplitud alcanza la economía de las drogas ilegales. Sobre todo porque los recursos procedentes del narcotráfico se introducen en la economía formal. El blanqueo y circulación del dinero obtenido de la producción y venta de drogas es una etapa fundamental y necesaria. Esta fase implica la intervención de nuevos agentes como instituciones financieras y empresarios que faciliten el blanqueo y la inversión de recursos monetarios ilegales en la economía formal.

⁵⁹ FONSECA, G. 1992. Economie de la drogue: taille, caractéristiques et impact économique. *Tiers Monde* XXXIII (131): 489-516.

Aunque se conocen los procesos de producción de drogas, su tráfico en manos del crimen organizado y las rutas empleadas para su distribución, es muy difícil determinar con exactitud cómo funciona la industria debido a su carácter ilegal. Entre los trabajos que consideramos más influyentes de autores especializados en la materia, encontramos diferentes teorías sobre la organización de la industria. Una de las teorías que se adapta mejor a las actuales características del tráfico de drogas es la del doctor Peter Reuter⁶⁰, que considera que la industria no está verticalmente integrada (los traficantes internacionales venden al por mayor a traficantes independientes en el país consumidor y en el caso de la producción de opio y cocaína, los campesinos son empresarios individuales). Además considera que no hay indicios de cartel o monopolio en la mayoría de los mercados de drogas.

Esta teoría, que considera que los actores en cada una de las etapas son independientes unos de otros, se adapta perfectamente al nuevo tipo de tráfico de drogas, diferente de anteriores épocas donde eran grandes organizaciones articuladas las que dominaban narcotráfico. Después de la época de las grandes filiales dedicadas al tráfico de drogas han surgido nuevas formas de comercio ilegal gestionadas por organizaciones más pequeñas, en ocasiones especializadas sólo en una de las etapas. Una estructura donde los actores pueden ser totalmente independientes unos de otros y donde parte del tráfico se realiza en pequeñas cantidades, dota al fenómeno de un nivel de descentralización de las actividades que permite muy diferentes formas de narcotráfico. Esta dispersión del comercio de drogas hace que su persecución resulte muy complicada. Además el desmantelamiento de una red no impide la continuidad de la distribución y venta de drogas ilegales.

Autores como Thomas Scheling⁶¹ y James Buchanan⁶² consideraron, antes del auge de los grandes cárteles de la droga colombianos, que los mercados ilegales funcionaban bajo un monopolio. Según esta teoría el crimen organizado tiene la

⁶⁰ Véase REUTER, P y Al. 2009. *Assesing changes in global drug problems 1998-2007*. Bruselas: Comisión Europea.

⁶¹ Véase SHELLING, T. 1967. *Economics and Criminal Enterprise. The public Interest* (7).

⁶² Véase BUCHANAN, J. 1973. "A defense of organised crime." In *Economic of Crime and Punsishment*, ed. Simon Rottenberg. Washington D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research. p.119-132.

capacidad suficiente para imponer un monopolio en las actividades criminales. El monopolio se ve reforzado por las barreras de entrada en tales actividades (barreras como riesgos, escrúpulos morales, etc.) Una organización criminal que se dedica al comercio de droga maximiza su beneficio como un monopolio: para una cantidad de bienes inferior a la que se produciría en competencia y a un precio superior al de competencia.

Frente a esta teoría, los profesores Peter Reuter⁶³ y Mark Kleiman⁶⁴ cuestionan que los grandes traficantes tengan tanta capacidad para imponer un monopolio, ya que aunque existan barreras de entrada al negocio, este no está totalmente cerrado. Sugiriendo así que hay competencia entre diferentes organizaciones criminales o traficantes. Por tanto el mercado de drogas estaría estructurado en forma de oligopolio no cartelizado donde los miembros participan en una guerra de precios. Según esta teoría se podría concluir que la inestabilidad de las barreras a la entrada en el tráfico de drogas deja entrever que la oferta de drogas siempre será abundante⁶⁵.

En contraposición con este último planteamiento, otros trabajos no descartan que pueda existir cierto grado de cartelización en lo referente a la exportación de drogas⁶⁶, teoría que puede encajar con la idea de que el tráfico de drogas es manejado por pequeños grupos autónomos y asociaciones puntuales entre diferentes agentes que participan en el negocio, sin ser una alianza duradera como implica el término cártel, ya que estos grupos son desmantelados rápidamente. Además, posteriormente a los cárteles de Cali y Medellín no se han vuelto a dar estructuras tan centralizadas para organizar el tráfico de cocaína⁶⁷.

Los economistas Ciro Krauthausen y Luis Sarmiento⁶⁸, consideran que los traficantes forman un oligopolio cartelizado, es decir que concretan y respetan un

⁶³ Véase REUTER, P. 1983. *Disorganized Crime*. Cambridge: MIT Press.

⁶⁴ Véase KLEIMAN, M. 1989. *Marijuana: Cost of abuse, Cost of control*. Westport: Greenwood Press.

⁶⁵ KOOP, P. 2006. *op.cit.*

⁶⁶ Véase BYRD, W y JONGLEZ, O. 2006. "Prices and Market Interactions In The Opium Economy." In *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter-Narcotics Policy*, ed. Doris Buddenberg and William A. Byrd. Nueva York: UNDOC y World Bank. 117-152

⁶⁷ MACCAGLIA, F y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *op.cit.*

⁶⁸ Véase KRAUTHAUSEN, C y SARMIENTO, F 1991. *Cocaína, un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo.

acuerdo para evitar la guerra de precios y así impedir su caída. Frente a las ideas de cártel y monopolio en la industria de la droga, el profesor Kopp⁶⁹ sostiene que en los países productores hay competencia y los traficantes no tienen mucha capacidad para influir en la subida de costes, idea que comparten los Profesores Michael Kennedy, Peter Reuter y Jack Riley⁷⁰ que consideran que hay una fuerte competencia entre los traficantes quienes sólo pueden repercutir en la subida de sus costes en el precio final.

La capacidad de adaptación a los cambios y la aptitud para reestructurarse rápidamente son dos propiedades de la industria de las drogas. De manera que, diferentes formas de mercado pueden darse en el negocio del narcotráfico. Su variación a lo largo del tiempo depende de diversos factores como la coyuntura histórica, política, la evolución de la demanda, el avance tecnológico y de la comunicación.

Figura 2. Teorías sobre el funcionamiento de la industria de las drogas ilegales

Industria no integrada verticalmente	No hay cártel ni monopolio
Monopolio	Existen barreras de entrada
	Se produce a un precio superior al de competencia perfecta
Oligopolio no cartelizado	Existen barreras, pero el negocio no está totalmente cerrado
	Guerra de precios entre diferentes organizaciones
Oligopolio cartelizado	Existen barreras, pero el negocio no está totalmente cerrado
	Acuerdo para evitar guerra de precios
Competencia	Fuerte competencia entre los traficantes
	Formación de precios de tipo aditivo

Fuente: Elaboración propia.

⁶⁹ Véase KOOP, P. *op.cit.*

⁷⁰ Véase KENNEDY, M, REUTER, P y RILEY, J. 1993. *A Simple Model of Cocaine Production*. Santa Mónica: The Rand Corporation.

1.3. Impacto de las actividades ilegales de producción, distribución y venta de drogas en las economías

Existe divergencia respecto a la teorización sobre cómo funciona la industria y lo mismo sucede con los beneficios que se obtienen de las drogas. Aunque se intenten estimar las ganancias potenciales que obtienen los traficantes no es posible conocerlos con certeza. Los beneficios que los traficantes obtienen del comercio de droga generan un impacto importante a nivel local en algunas economías, sobre todo en los países donde la droga es susceptible de tener importante peso en su economía, es decir los países que producen en grandes cantidades drogas ilegales, como Afganistán, Colombia, Bolivia y Perú. En estos países donde la producción de drogas está extendida, el cultivo supone una fuente de ingresos para los agricultores y sus familias, quienes no necesariamente podrían encontrar trabajo en la economía legal.

A pesar del desconocimiento sobre cuál puede ser el peso de la producción de drogas en las economías de los países productores, y de la evidencia de que la producción de drogas ilegales en países como Colombia proporciona ingresos para muchas familias, el tráfico de drogas tiene efectos no deseados en el desarrollo económico. La obstaculización de la industrialización, la escasa diversificación de las exportaciones, la generalización de ilegalidad que fomenta el desplazamiento de producciones legales en favor de las actividades ilegales, son fenómenos que contribuyen a que el tráfico de drogas aumente su participación en la economía⁷¹.

Las drogas también generan impactos en otras economías relacionadas con diferentes etapas del comercio de narcóticos: las zonas de tráfico y las zonas donde se realiza la venta final. En los países de tránsito, donde se trafican importantes cantidades de drogas, la actividad ilegal crea beneficios que se reinsertan en la economía formal, además, la corrupción también genera negativas consecuencias a nivel económico, institucional y social. La economía ilegal produce problemas adicionales en los países consumidores. Así, *“The placement, layering, and reintegration of drugs revenues distort national economies and may erode the stability of international financial*

⁷¹ Véase FONSECA, G. *op.cit.*

*markets. Further, the drug economy is a burden on public finances through property theft, lost earnings, or cost imposed by drugs on the criminal justice and health systems. Last the drug industry destroys the environment (...)*⁷². En los países occidentales, donde se blanquea el dinero, la mayor parte de los beneficios de las drogas constituyen el sustento para la economía de regiones como Florida, el sur de Italia, la Costa del Sol española o la Costa Azul francesa⁷³.

La importancia que tiene la economía procedente de la droga en determinadas regiones y para determinados agentes explica la resistencia de ésta industria a todo tipo de políticas destinadas a reducir el narcotráfico. Dos interpretaciones explican este fenómeno: al tratarse de una industria tan fuerte y con tanta capacidad de readaptación, es posible que sea prácticamente imposible combatirla mediante represión; ya que los beneficios tan enormes que genera siempre podrán paliar las medidas políticas que se tomen contra la industria. Otra explicación es que las medidas tomadas para luchar contra las drogas no sean las adecuadas y que no haya suficiente voluntad política para paliar el problema. Un factor fundamental para que la cadena de distribución funcione y el negocio sea enormemente lucrativo es el blanqueo de dinero, llevado a cabo en gran parte a través de las instituciones bancarias y financieras de los países occidentales, etapa del tráfico de drogas que no ha sido tan atacada como otras⁷⁴.

1.4. La formación del precio final de las drogas

El proceso de producción de las drogas varía dependiendo de cada sustancia. Según el tiempo, y los recursos empleados en la fabricación de la droga, ésta tendrá un mayor valor añadido, lo que contribuirá a la determinación de su precio. El valor de la sustancia cuando está producida y no comercializada se compone de varios costes (fijos y variables) entre los que podemos destacar el precio de los insumos, la mano de obra empleada y las instalaciones requeridas para la fabricación. Debido a su carácter ilegal, estos productos también comprenden otro coste de producción que es el coste que

⁷² FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge. p.7.

⁷³ LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.

⁷⁴ La mayoría de las políticas antidroga en las últimas décadas se han concentrado especialmente en el ataque a la oferta (producción y venta).

entraña el riesgo incurrido por productores, que se arriesgan a sanciones legales y que por lo tanto formará parte del precio de la sustancia producida. Los costes de logística, costes de transporte y gastos para obtener la protección necesaria son otros gastos asociados a la comercialización de la sustancia, que comprende su transporte desde la zona de producción hasta llegar a los consumidores. Al igual que en la fase de producción, en la distribución también hay otro coste muy significativo que es el riesgo incurrido por parte de las mafias, los transportistas y otras personas implicadas en el transporte internacional.

La diversificación de los precios finales de las drogas ilegales es otra propiedad de la comercialización de sustancias ilícitas. Las fases de producción y transporte hacia la zona de consumo explican una parte del precio final que paga el consumidor por el producto. El mismo producto fabricado en el mismo lugar con similares costes de producción puede tener precios muy diferentes en distintos mercados de consumo. Esto en algunos casos puede explicarse por los gastos de transporte; las drogas producidas y consumidas localmente no entrañan gastos de transporte tan elevados, por lo tanto tienen un precio mucho menor que si se vendieran en otro país. Sin embargo, este razonamiento no se aplica para todos los casos de forma análoga. La cocaína tiene un precio mucho menor en los lugares donde se produce pero también tiene precios muy distintos dependiendo de los mercados donde se consume⁷⁵.

No existe una relación directa entre la ilegalidad y la elevada rentabilidad que genera el tráfico de narcóticos. Las importantes ganancias que proporcionan las drogas están muy relacionadas con la ilegalidad, pero no se explican totalmente por ella; el margen de beneficios de las sustancias ilegales depende de varios factores. Las mafias que se encargan del tráfico de drogas lo hacen con la finalidad de lucrarse y la ilegalidad del producto hace que puedan obtener importantes beneficios. Sin embargo no toda la

⁷⁵ Los datos mostrados en UNODC. 2011. *Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, revelan diferentes precios finales medios en los principales mercados de consumo (Estados Unidos, Europa y América Latina). No obstante la dificultad de conocer con exactitud los precios de venta es uno de los factores que dificulta las investigaciones de mercado sobre las drogas ilegales. A pesar de la disponibilidad de precios estimados por diferentes organismos internacionales, públicos o por investigaciones académicas, la ilegalidad hace que resulte imposible conocer con certeza los precios de las drogas. En una misma área, dentro de un país, o una ciudad, el precio de las drogas ilegales puede variar considerablemente, dependiendo de múltiples factores como el vendedor, el comprador, la disponibilidad, la cantidad, etc.

producción de drogas es conducida por mafias que obtienen muy elevados beneficios. La cocaína es una sustancia cuyo tráfico está dominado por el crimen organizado; pero existen otras drogas que no lo están y que no comprenden tanta diferencia entre sus costes de producción y su precio de venta⁷⁶.

Los factores más influyentes en el valor final de las drogas y que explican la diversificación de precios son: la ilegalidad, la demanda, las características del producto, las redes de distribución y la severidad y refuerzo de las leyes que castigan el tráfico de drogas. La ilegalidad es un factor que participa mucho del aumento de precio del producto en todas las etapas; desde la producción hasta su venta final. Pero no es la consideración de las drogas como ilegales en los sistemas legislativos de los países lo que aumenta tanto su precio. Sino el refuerzo de la persecución y sanción al tráfico y producción realmente vigentes en las zonas de producción, tráfico y consumo lo que hace aumentar los costes por riesgos.

El refuerzo de las leyes mantiene una relación directa con el riesgo incurrido por traficantes, y por tanto, una relación directa con el valor de las drogas ilegales. Los riesgos de incautación durante el proceso de tráfico internacional varían dependiendo del país de destino. Estados Unidos tiene un sistema de control mucho más desarrollado que otros países, por lo tanto franquear la frontera estadounidense resulta más costoso en términos de riesgos. La relación entre la severidad de las leyes contra la distribución final de drogas, y el aumento de su precio final se observa en los precios de venta de la cocaína en diferentes mercados⁷⁷. De acuerdo con los datos proporcionados por UNODC referentes al año 2009, en Estados Unidos - donde las leyes contra el tráfico y consumo de drogas son más severas que en Europa- , la diferencia entre el precio de mayorista y el precio de venta al menor es superior que en Europa.

En el mercado internacional de drogas la participación del coste de producción en el precio de venta en los países consumidores es insignificante, aproximadamente un

⁷⁶ En el caso de otras sustancias como en éxtasis y el cannabis si existen producciones independientes que no están relacionadas con grupos criminales en ninguna de las etapas de producción ni distribución.

⁷⁷ Los precios medios de venta al por menor de la cocaína estimados para el año 2009 por UNODC son: \$120/gramo y \$85/gramo en Estados Unidos y Europa occidental respectivamente. Y los precios estimados de venta al por menor fueron \$57 y \$ 55 en Estados Unidos y Europa respectivamente. Véase UNODC. 2011. *Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

1% o 2% del precio final⁷⁸. Es el coste de distribución de estas sustancias el que tiene una importante participación en el precio final, donde la mayoría de los costes se producen en la distribución doméstica en el país de destino. El tráfico internacional de drogas tiene una modesta importancia con respecto al coste que genera su distribución en el país consumidor. No obstante su participación en el precio final es mucho mayor que la producción en el país de origen. Estos elevados costes de distribución en el país de consumo responden a las compensaciones por los riesgos que corren los traficantes (riesgos de arresto y violencia)⁷⁹.

La mayor parte del aumento del precio de la cocaína se produce en Estados Unidos y Europa, los principales países consumidores. La diversificación de precios se relaciona en mayor parte con los riesgos que incurren los traficantes locales (debido al refuerzo de la persecución y sanción al tráfico) que con la simple ilegalidad de la sustancia. El refuerzo de las leyes en los mercados de consumo consigue, además una subida del precio de la cocaína, que pretende provocar una reducción de su demanda (el efecto esperado), produce un segundo efecto que es el aumento de los beneficios de los traficantes locales dentro del país de consumo⁸⁰. El hecho de que la droga sea ilegal hace que el tráfico de cocaína sea extremadamente lucrativo y el refuerzo de las leyes sólo consigue aumentar el precio, lo que hace que el ciclo (de producción y venta de cocaína) se perpetúe⁸¹.

La demanda y sus características también influyen de forma decisiva en el precio del producto final. El número de consumidores y su capacidad adquisitiva van a contribuir a la formación del precio. En Europa y Estados Unidos la demanda es elevada, relativamente estable y la capacidad adquisitiva de los usuarios o consumidores potenciales es alta. Eso explica que sean los mercados donde la cocaína tiene más valor. La elasticidad de la demanda con respecto al precio es otro factor influyente, si los

⁷⁸ Véase CE.2009.*op.cit.*

⁷⁹ *Ibíd.*

⁸⁰ De acuerdo con Daniel Mejía, el aumento del precio provocado por el aumento del refuerzo de las leyes contra el tráfico y consumo de drogas en Estados Unidos hace más rentable la producción y tráfico de cocaína en los países donde se produce. Véase MEJÍA, D.2011 “Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia” en *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. Alejandro Gaviria y Daniel Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes.

⁸¹ WISOTSKY, S. 1990. *Beyond the war on drugs, Overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books.

consumidores están dispuestos a pagar cualquier precio por el producto, los precios se mantendrán elevados. Mientras que si los consumidores se muestran sensibles a una subida de precio, o consideran que hay otros productos sustitutos, el precio de venta no podrá mantenerse tan elevado o de lo contrario se reduciría la cantidad demandada.

Las características del producto y su disponibilidad también contribuyen a la formación del precio final. El hecho de que sea ilegal hace que el vendedor pueda poner el precio más alto, ya que no es un producto fácilmente conseguible. Pero no depende tanto de su ilegalidad sino del último factor, es decir la facilidad de obtener las drogas en el mercado. La ilegalidad suele ir acompañada de una dificultad para conseguir el producto, aunque no en el caso de todas las drogas. Si un producto ilegal es muy fácil de conseguir porque cuenta con una extensa red de distribuidores, tendrá menos margen de beneficios que un producto ilegal más difícil de conseguir, ya que el precio de la ilegalidad será más bajo. Este último es el caso del cannabis, que aún siendo ilegal sus redes de distribución son mucho más extensas y es más accesible que otras drogas⁸². En este caso, la disponibilidad de las drogas en el mercado y su accesibilidad también son componentes ampliamente influenciados por el refuerzo de las leyes.

Otros factores que explican el precio del producto son las características del producto y las redes de distribución. Entre las particularidades del producto es de especial importancia si éste es reemplazable. La existencia de productos sustitutos influirá a la baja en su precio de mercado. Mientras que si no existen sustitutos, el precio tenderá a aumentar. Las redes de distribución internas y sus características son otro factor explicativo del precio final del producto. Si la distribución de una droga está dominada por un monopolio, éste podrá fijar el precio que quiera. Si coexisten varios grupos comerciando o varios vendedores independientes, se produce competencia y el precio baja. En general es de esperar que si hay muchos distribuidores el precio es más bajo que si hay pocos, ya que en el primer caso el consumidor puede escoger.

⁸² De acuerdo con UNODC 2011. *World Drug Report*. Viena: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el cannabis es la droga ilegal más consumida mundialmente y se produce prácticamente en todos los países del mundo.

1.5. Problemas relacionados con el tráfico y consumo de drogas

Las drogas suponen un problema mundial debido a los daños que generan su producción, tráfico y su consumo. Los estupefacientes clasificados como ilegales además de generar daños en la salud, generan enormes perjuicios relacionados con su producción y sobre todo con su tráfico. En las sociedades de consumo las drogas generan problemas derivados de su uso y abuso por parte de la población. Los daños causados por el consumo de estupefacientes en la población pueden ser interpretados como un problema de salud pública, como lo ha enfocado Europa⁸³, o como un problema de seguridad, como lo ha enfocado Estados Unidos, que ha considerado que el consumo de drogas entre sus ciudadanos pone en peligro la seguridad nacional⁸⁴.

Uno de los mayores daños que actualmente conlleva el tráfico de drogas es la violencia. Sin embargo los perjuicios que generan las drogas en la sociedad varían mucho dependiendo de la sustancia que se trate y de la región geográfica. En América Latina el tráfico de drogas ilegales tiene un carácter muy agresivo. Los países de tránsito para el tráfico de cocaína son escenario de enormes oleadas de violencia entre organizaciones criminales que se disputan la hegemonía por el tráfico y venta en su territorio.

Cuando nos referimos a la cocaína, estamos tratando 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. Mientras que su producción es un problema de seguridad - debido a la violencia que se deriva de tales actividades y a su negativa influencia en la sociedad y los sistemas democráticos- y también es un problema de desarrollo, ya que

⁸³ Véase COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION.2006. CORDROGUE 44 y LAURENT, M. 2011. "Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación" en *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. Alejandro Gaviria y Daniel Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes

⁸⁴ Actualmente la visión del consumo de drogas como cuestión de salud pública se ha extendido en los países occidentales y Estados Unidos está evolucionando hacia una postura más relacionada con la prevención del consumo de drogas y el tratamiento de los adictos. En el presupuesto publicado por la Casa Blanca para los años 2012 y 2013 se otorga mayor importancia a la prevención que al refuerzo de las leyes en lo referente a las políticas domésticas de reducción del consumo de drogas ilegales. En lo que respecta a la política internacional de Estados Unidos, la represión continúa siendo la principal estrategia para reducir la oferta.

en los países productores se identifica el cultivo de la hoja de coca como un problema económico. El consumo, no sólo es el mayor daño en las áreas de demanda de drogas, sino que es el objeto de la regulación de narcóticos. En los países consumidores el mayor perjuicio de las drogas se centra básicamente en una cuestión de salud pública, manifestado por las muertes relacionadas con el uso de drogas (sobredosis, contagio de enfermedades como hepatitis, VIH, etc.) Otros inconvenientes son el coste económico que supone para los estados las políticas antidroga y otros problemas sociales que generados por el uso de drogas.

La ilegalidad es una consecuencia directa de la necesidad de regular el consumo, de forma que inicialmente, la consideración de las drogas como un problema de salud pública y de seguridad en las zonas de consumo, se ha transformado en un grave problema de seguridad en los países de América Latina, actuando las políticas antidroga como factor potenciador de violencia. La relación entre violencia y refuerzo de las leyes contra el tráfico de drogas refleja que la ilegalidad, o más precisamente la severidad de las leyes, es uno de los problemas contemporáneos relacionados con las drogas. *“Zero-tolerance approaches to drugs and crime, popular around the world since the late 1980s, have often proven problematic. They have often failed to suppress criminality while increasing human rights violations and police abusiveness”*⁸⁵

2. Producción distribución y consumo de drogas en el mundo

La búsqueda de estímulos, evasión, relajación o calmantes a través de sustancias que alteran la percepción de los sentidos, es una práctica recurrida por el ser humano desde hace siglos. Por esto las drogas constituyen un tema de actualidad. Es más, siempre han sido un tema de actualidad, en cuanto que han formado parte de la sociedad. No existe ningún país en el mundo en el que no se usen drogas, hablando en el sentido más amplio del término droga (que incluye las drogas empleadas para fines médicos y científicos), pero tampoco existen países donde no se consuman drogas con fines de entretenimiento. Las drogas consumidas actualmente para uso recreativo están

⁸⁵ FELBAB- BROWN, V. 2012. *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: Concepts and practicalities* . Modernising Drug Law Enforcement, report 2. International Drug Policy Consortium. p.1.

clasificadas en dos grupos: legales e ilegales. En el primer grupo, se encuentran el alcohol y el tabaco y en el segundo grupo el resto.

La evolución de las drogas en la historia se ha desarrollado de forma paralela a la evolución de la ciencia. De la manipulación y procesamiento de ciertos productos naturales se han obtenido sustancias que alteran la percepción de los sentidos como es el caso del alcohol, sin embargo otras sustancias psicotrópicas no requieren un proceso de manipulación como es el caso de los hongos alucinógenos. Entre las drogas que están más presentes actualmente en la sociedad para usos recreativos figuran sustancias muy antiguas como el alcohol o el tabaco y otras drogas nuevas como la cocaína o las drogas de síntesis.

En el fenómeno de consumo y producción de drogas ilegales existe una relación norte – sur: las drogas se producen en países en vías de desarrollo y se consumen en países desarrollados. Sin embargo, esta vinculación no es cierta si nos referimos a muchas de drogas ilegales: Estados Unidos es un importante productor de cannabis a nivel mundial y de metanfetaminas, sustancias que produce principalmente para el consumo dentro de su territorio; mientras que Europa es uno de los principales productores de drogas sintéticas, destinadas a un consumo local, regional y también exportadas a otros continentes. En el caso de la cocaína, la relación norte- sur si se cumple ya que prácticamente la totalidad de la cocaína se produce en Bolivia, Colombia y Perú y se consume principalmente en América del Norte y Europa.

La producción de cocaína está totalmente localizada en un área geográfica, lo mismo sucede con la producción de opio, que se produce mayoritariamente en Afganistán. Las razones por las que en estas zonas se ha concentrado el cultivo de drogas no están claras. No obstante hay unos patrones comunes en las regiones donde se produce droga, *“El sembrado de coca y amapola se ha concentrado en países o regiones con grupos étnicos al margen de la sociedad (Perú, Bolivia, Myanmar – Birmania–, Laos y Paquistán), grupos aislados y marginales (Tailandia, Estados*

Unidos –Apalachia–), y áreas con un Estado central débil o con los conflictos y guerras internos o externos (Colombia, Afganistán) ”⁸⁶

En el caso de las drogas cuya distribución se realiza a través de varios países, las rutas del tráfico se caracterizan por ser poco accesibles y además, muy frecuentemente los traficantes utilizan las mismas rutas empleadas para traficar armas, humanos o piedras preciosas⁸⁷ ; lo que contextualiza el comercio de drogas en el marco de las mafias, dejando entrever que son las mismas redes las que establecen complicidad para facilitar todo tipo de comercio ilegal. El conocimiento de los países que son principales consumidores y productores de los cuatro grupos principales de sustancias ilegales y las características de su distribución son los factores que facilitan el análisis de los intereses de los países relacionados con los cuatro grupos de drogas.

⁸⁶ THOUMU, F. 2006. "Colombia: Ventaja comparativa de la coca. *Le Monde Diplomatique*, Edición Colombia.nº57. p.1.

⁸⁷ Véase LABROUSSE, A.2004. *op.cit.*

Figura 3. Producción y distribución de drogas ilegales en el mundo

SUSTANCIA	PRODUCCIÓN (2009)	DISTRIBUCIÓN (2009)
Cannabis	<p>Cultivo de marihuana: en todos los continentes, en prácticamente todos los países</p> <p>Producción interior de cannabis: América del Norte, Europa y Oceanía</p> <p>Resina de cannabis: Marruecos y Afganistán.</p> <p>No hay información sobre la producción de cannabis a nivel global.</p>	<p>La mayoría del tráfico de marihuana es Intra-regional.</p> <p>La mayoría del cannabis es producido y consumido localmente.</p> <p>La mayoría de la resina de cannabis de Marruecos es consumida en Europa occidental y central y en el Norte de África.</p> <p>La resina de cannabis de Afganistán es consumida en las regiones cercanas.</p>
Drogas de Síntesis	<p>Metanfetaminas: sudeste asiático, China y América del Norte, sobre todo México y Estados Unidos</p> <p>Éxtasis: Europa (se está desplazando a Norteamérica)</p> <p>La producción se da en todas las regiones.</p>	<p>Anfetaminas: su tráfico es intra-regional, aunque el tráfico de los precursores químicos es inter-regional</p> <p>Éxtasis: su tráfico es intra-regional y también inter regional hacia otras regiones o continentes</p> <p>Consumo en todas las regiones</p>
Opiáceos	<p>Afganistán (74% de la producción global), sudeste de Asia (sobre todo Myanmar) y América Latina (México y Colombia)</p>	<p>Destino Heroína:</p> <p>Europa: 26%</p> <p>Federación Rusia: 22%</p> <p>USA & Canada: 13%</p> <p>China: 12%</p> <p>India 5%</p> <p>S&SE Asia,5%</p> <p>Republica Islámica de Irán: 3%</p> <p>Otros: 8%</p> <p>Africa:6%</p>
Cocaína	<p>Bolivia</p> <p>Colombia</p> <p>Perú</p>	<p>América del Norte: 41% (EEUU: 36%)</p> <p>Europa occidental y central:29%</p> <p>América del Sur: 19%</p> <p>América Central y Caribe:2%</p> <p>África: 5%</p> <p>Asia: 3%</p> <p>Oceanía: 1%</p>

Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC. 2011. *World Drug Report*.

2.1. Producción, distribución y consumo de cannabis

El cannabis se caracteriza principalmente por una dispersión geográfica en cuanto a su producción, un consumo mayoritariamente de tipo regional y una distribución internacional de carácter intrarregional. Hay dos clases de comercialización de cannabis (según la naturaleza de los mercados) de forma pacífica, relacionada fundamentalmente con pequeñas producciones destinadas a una venta y consumo local. Y de forma violenta, cuando su distribución es a mayor escala y gestionada por grupos criminales, este es el caso de la marihuana traficada desde México hacia Estados Unidos. No obstante existen organizaciones que comercializan marihuana en grandes cantidades y la trafican a nivel intrarregional sin generar violencia ni en la producción ni en el tráfico.

El cannabis es la droga más consumida en el mundo. El THC⁸⁸, su componente con mayor psicoactividad, se encuentra en la planta hembra de cannabis y se puede consumir en tres formas, hierba de cannabis o marihuana (hojas y flores de la planta), resina de cannabis, también llamada hachís (resina extraída de la planta) y aceite de hachís (elaborado a partir de la destilación de la planta con disolventes). Su forma más común es la marihuana, aunque en algunas zonas del mundo el hachís es más popular. El aceite de cannabis es la forma menos usual, su consumo está muy limitado.

El cultivo de cannabis se caracteriza por una gran dispersión de plantaciones generalmente en pequeñas unidades de producción localizadas en varios países. El cannabis se puede cultivar en diferentes entornos y crece de forma silvestre en muchos lugares del mundo⁸⁹, esta característica hace que no haya una información global sobre las plantaciones. Se conoce que México, Estados Unidos, Marruecos y Afganistán son importantes productores de cannabis, pero su producción se encuentra en prácticamente todos los países del mundo. También existen producciones de interior, cada vez más presentes en los países occidentales, lo que hace aún más complicado contabilizar el cultivo de cannabis.

⁸⁸ Tetrahidrocannabinol.

⁸⁹ OEDT. 2009. *Informe anual 2009: El problema de la drogodependencia en Europa*. Lisboa: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías.

Una de las características del cannabis es que en gran medida se produce y consume localmente, aunque también se trafica internacionalmente; con diferentes patrones si se trata de marihuana o de resina. La producción de resina de cannabis está mucho más limitada geográficamente, principalmente en Marruecos (el primer productor mundial), Afganistán, Pakistán, India y Líbano⁹⁰. La mayoría del hachís de Marruecos tiene por destino Europa occidental y central y en el Norte de África. La resina de cannabis de Afganistán es consumida en las regiones cercanas. Mientras que la marihuana es producida en muchos países y su tráfico es intra- regional. México y Estados Unidos son importantes productores de hierba de cannabis, pero no se conoce con exactitud la magnitud de la producción.

Si bien las estimaciones sobre la producción para todas las drogas son complicadas, al caso del cannabis se añaden mayores dificultades como su enorme dispersión por todo el mundo y la existencia de cultivos de interior. Se emplean diferentes métodos para calcular la producción de hierba de cannabis y de resina⁹¹: los métodos basados en la oferta que se basan en las incautaciones realizadas, en estimaciones del área total de cultivos y de la producción potencial por hectárea. También existen los métodos basados en la demanda, que estiman la producción de cannabis calculando el número de consumidores y la media de consumo anual; así se calcula la cantidad de hierba de cannabis y resina requerida para satisfacer la demanda global.

Los datos sobre erradicación e incautación de cannabis sugieren que su producción se está expandiendo y las plantaciones de interior están proliferando, generalmente se trata de producciones a pequeña escala y los datos sobre consumo indican que se mantiene estable⁹². La producción y consumo de cannabis es legal en algunos países -con restricciones de tiempo y lugar- ; En otros países su uso está permitido para finalidades medicinales y en otros, como es el caso de España, está despenalizado el consumo personal. Actualmente es la droga más considerada en el

⁹⁰ Véase UNODC. 2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁹¹ Véase UNODC 2009. *op.cit.*

⁹² Véase UNODC. 2012. *op.cit.*

cada vez más recurrido debate de la legalización y en algunos países del mundo como en Estados Unidos - donde ya es legal para fines terapéuticos en algunos estados⁹³ y legal para fines recreativos en dos estados⁹⁴- se está contemplando cada vez en más estados la idea de una legalización total de su consumo⁹⁵.

2.2. Producción, distribución y consumo de drogas de síntesis (ATS)

La producción de drogas sintéticas está caracterizada por la dispersión de los centros de fabricación y sus cambios en la localización. Su consumo y tráfico es mayoritariamente local e intrarregional, aunque también se da un tráfico intercontinental de menor escala. Este tipo de droga es objeto de diferentes formas de mercado, su comercialización puede ser a través de grupos organizados o a través de productores o vendedores individuales. Su comercialización no es necesariamente violenta. Los estimulantes sintéticos engloban las sustancias procedentes de las anfetaminas (metanfetamina y metcatinona) y las sustancias procedentes del éxtasis. Se fabrican en laboratorios clandestinos y su producción está extendida en varios países. La relativa facilidad de su elaboración debido al fácil acceso a las materias primas hace que las drogas sintéticas se puedan crear en cualquier lugar del mundo. Por las mencionadas características la ubicación de las producciones puede cambiar rápidamente. Se han descubierto laboratorios que fabrican a gran escala y a pequeña escala en muy diferentes áreas geográficas.

No es posible obtener datos precisos de las drogas sintéticas fabricadas ilegalmente ya que no se puede observar la producción, como es el caso de las drogas de origen vegetal, cuyos cultivos pueden monitorearse. La oferta y consumo de las drogas de síntesis puede estimarse a partir de las detecciones de laboratorios clandestinos y de las incautaciones de las drogas durante su comercialización. Tales datos proporcionan cierta información pero no con exactitud, ya que la detección de laboratorios no es un

⁹³ La marihuana es legal para fines médicos en 20 estados de Estados Unidos.

⁹⁴ En los estados de Washington y Colorado se aprobó en 2013 la legalización del cannabis.

⁹⁵ Países Bajos fue el primer país en legalizar el uso recreativo del cannabis. Actualmente en Estados Unidos se debate en algunos estados la legalización, en los estados de Illinois y Nueva York se está avanzando en tal proceso.

indicador de cuantos centros clandestinos existen realmente ni qué cantidad de drogas sintéticas se fabrican en éstos.

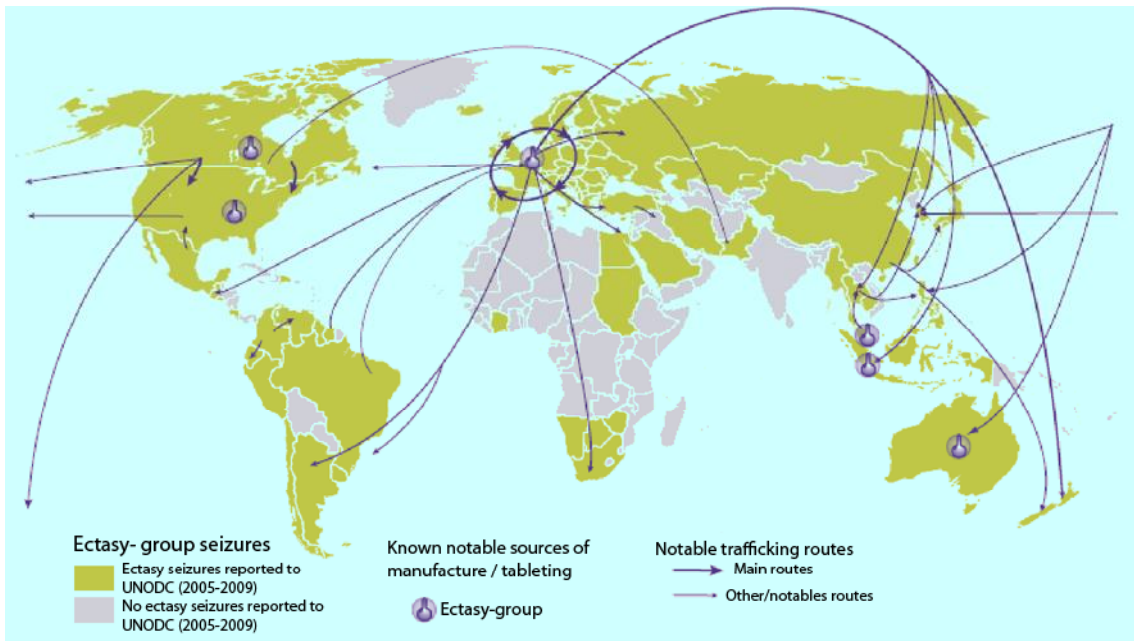
Los datos disponibles muestran que se elaboran drogas sintéticas a nivel mundial. Las zonas donde la producción está más concentrada son el Este y Sudeste Asiático, América del Norte y Europa. Dependiendo del tipo de droga sintética la fabricación varía de una región a otra. La producción mundial de anfetamina está concentrada en Europa⁹⁶, estos datos revelan que Europa es un importante consumidor de anfetaminas, ya que son drogas caracterizadas por consumirse en la región donde se producen. Respecto a las metanfetaminas, también existe producción en Europa, aunque en menor cantidad. *“La producción de metanfetamina está concentrada en Norteamérica y en el sureste asiático, mientras que América Latina y Oceanía registran un nivel cada vez mayor de actividad en este sentido”*⁹⁷. La fabricación de éxtasis también se localiza esencialmente en Europa, concentrada sobre todo en los Países Bajos y Bélgica y en segundo lugar en Alemania, Reino Unido y Polonia.

Las drogas sintéticas son consumidas principalmente en Europa, Estados Unidos, el este y sudeste de Asia, es decir, las zonas donde se producen. Las incautaciones indican que en el Este y Sudeste de Asia y en Norteamérica, se usa principalmente metanfetamina, en Europa se consumen principalmente anfetaminas. Mientras que en África predomina el consumo de metanfetaminas. En cuanto al uso de éxtasis, está esencialmente concentrado en Europa Occidental y Norteamérica. El tráfico de estas drogas suele ser de carácter intrarregional, aunque también hay tráfico intercontinental; sobre todo en el caso del éxtasis. En el siguiente mapa observamos una inversión de la relación norte- sur que sucede en el tráfico de cocaína, en el caso del éxtasis -aunque se consume principalmente en Europa- las rutas de tráfico intercontinentales son desde Europa hacia América Latina.

⁹⁶ Véase UNODC. 2009. *op cit.*

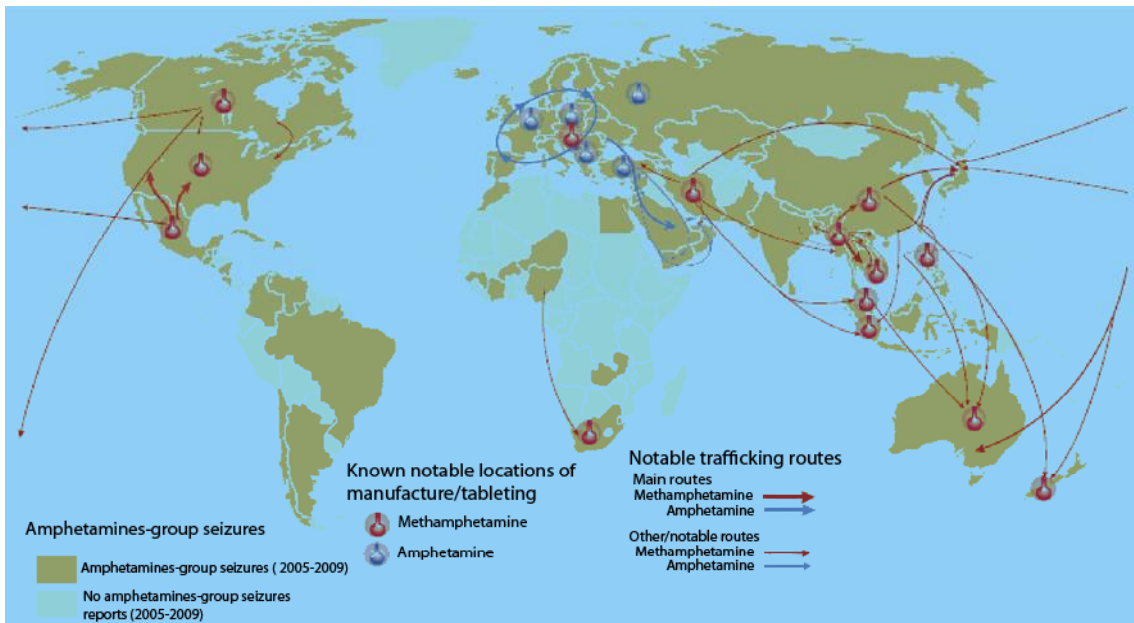
⁹⁷ OEDT. 2009. *op cit*, p. 57.

Figura 4. Localizaciones destacadas de manufactura y principales rutas de tráfico de sustancias del grupo de éxtasis



Fuente: UNODC. 2011. *World Drug Report*.

Figura 5. Localizaciones destacadas de manufactura y principales rutas de tráfico de Metanfetaminas y Anfetaminas



Fuente: UNODC. 2011. *World Drug Report*.

El grupo de drogas de síntesis es la segunda droga más consumida y expandida en el mundo. Los datos sobre su uso e incautaciones parecen mantenerse estables, aunque se observan nuevas tendencias como un importante aumento en las intercepciones de metanfetamina. En Europa se observó un gran aumento de las incautaciones de Éxtasis en el año 2010 y parece que la disponibilidad el uso de ATS en Estados Unidos está en aumento⁹⁸.

Las drogas de síntesis se consideran de una peligrosidad elevada según la mayoría de las clasificaciones en los tratados internacionales, lo que ha llevado a una legislación severa contra el uso de éstas drogas. Sin embargo, un estudio publicado por un equipo de científicos⁹⁹ muestra que, tras evaluar los riesgos del consumo y las consecuencias adversas que pueden conllevar el abuso de 20 sustancias estimulantes (legales y no legales) situó el grupo de éxtasis entre las menos peligrosas, considerándolo menos peligroso que el Cannabis, el tabaco y el alcohol. Entre estas tres últimas drogas el estudio clasifica el alcohol como la droga más peligrosa, seguido por el tabaco. La heroína es considerada por el estudio como la droga más perjudicial, y la cocaína la segunda más dañina. Según la información aportada por este trabajo las drogas de síntesis no son tan perniciosas para la salud y no deberían estar consideradas ni legisladas como la cocaína y la heroína.

2.3. Producción, distribución y consumo de opiáceos

La producción de opio se caracteriza por estar muy concentrada geográficamente y por ser un mercado gestionado por organizaciones criminales. Su distribución es de carácter interregional e intercontinental. Su consumo es muy significativo no sólo en las regiones de destino internacional, sino también en los países productores y en los países de tránsito. El grupo de los opiáceos (opio, heroína y morfina) son sustancias derivadas de la planta de la adormidera también conocida como amapola. Mediante un proceso se extrae el opio de la planta y a partir de éste se fabrican la heroína y la morfina. Las plantaciones de adormidera están concentradas principalmente en Afganistán, Myanmar y Laos. Afganistán es con mucha diferencia el principal productor mundial de opio

⁹⁸ Véase UNODC.2012.*op.cit.*

⁹⁹ Véase NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet* 369 (9566): 1047-1053.

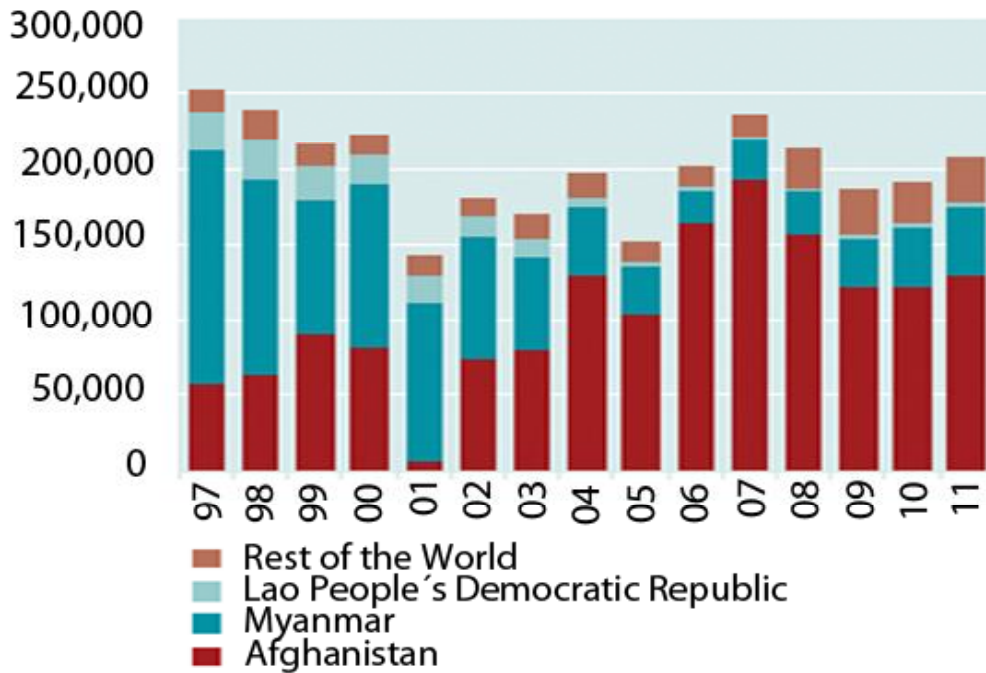
“Otros países productores son Myanmar, que suministra sobre todo a los mercados de Asia oriental y suroriental, Pakistán y Laos seguidos de México y Colombia, considerados los mayores proveedores de heroína de los Estados Unidos”¹⁰⁰

Si bien la gran mayoría de cultivos de adormidera están localizados en Afganistán, su transformación en morfina o heroína también se hace dentro del país siendo éste el mayor productor de opio (además del mayor cultivador) seguido por Myanmar. No obstante, una parte significativa del procesamiento se hace fuera de Afganistán, ya que hay importantes cantidades de opio que se han incautado en otros países que no cultivan amapola. Se estima que un 60% del opio producido en Afganistán es convertido en morfina dentro del país y el 40% restante se exporta como opio, para ser procesado en otros países¹⁰¹. Los datos sobre laboratorios incautados no proporcionan una información perfecta de todos los países que producen drogas derivadas del opio, pero nos ayudan a saber que una importante red internacional participa en la producción y tráfico de opio, por tanto el problema está extendido también fuera de los países que lo cultivan.

¹⁰⁰ OEDT. 2009. *op.cit.* p.79.

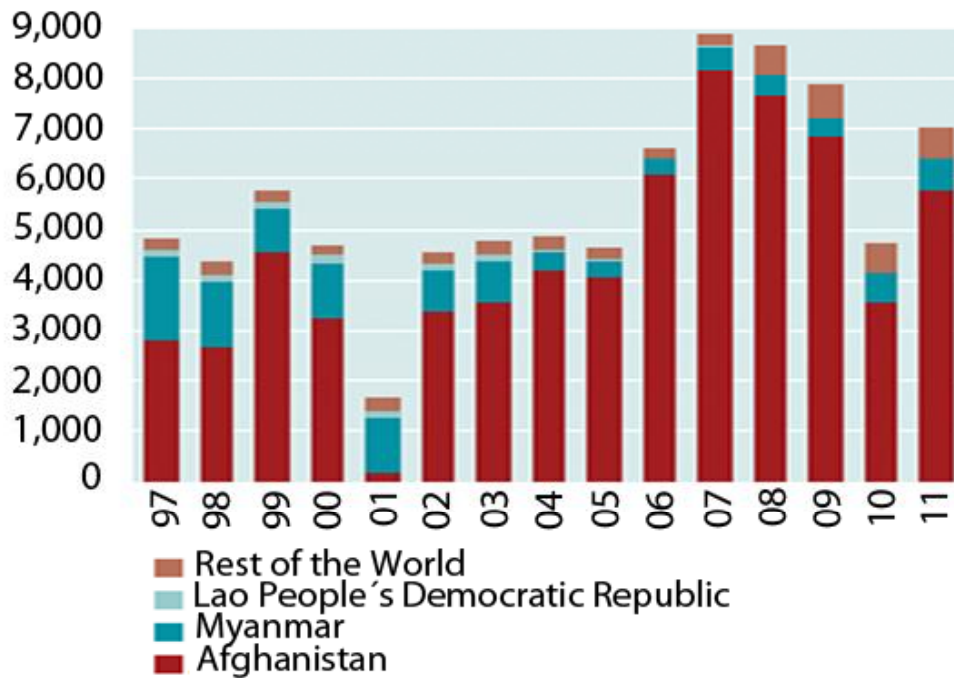
¹⁰¹ Véase UNDOC 2009. *op.cit.*

Figura 6. Cultivo global de opio. Hectáreas. 1997-2011



Fuente: UNODC. 2012. *World Drug Report*.

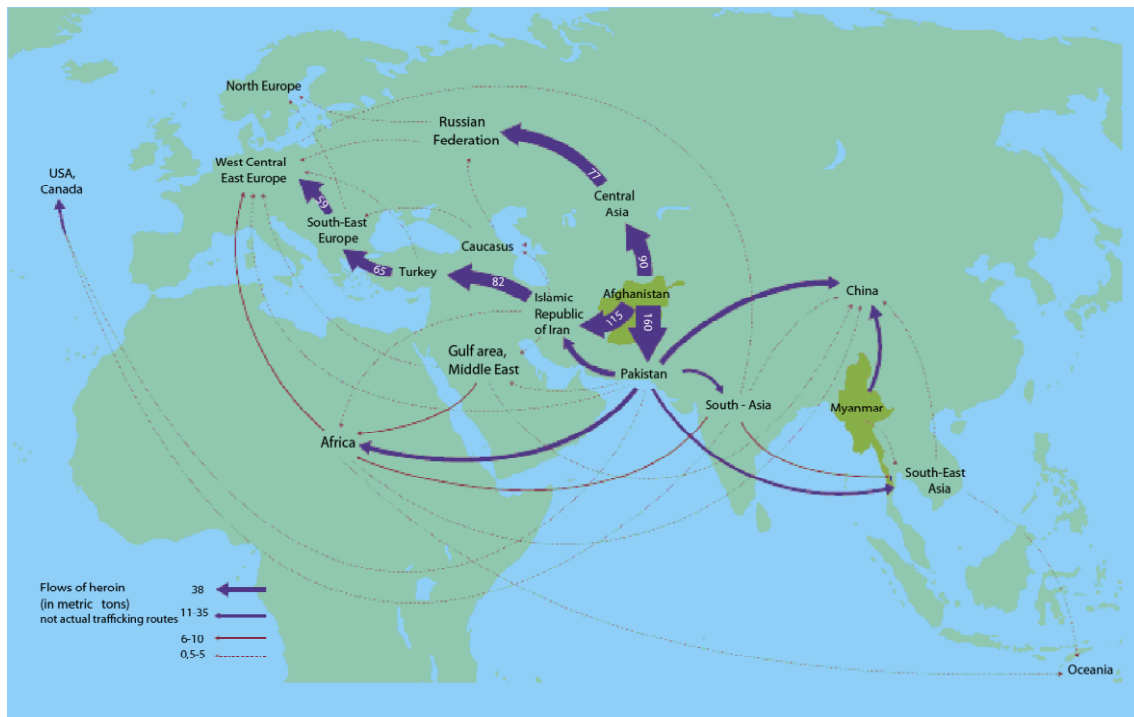
Figura 7. Producción potencial de opio. Toneladas. 1997-2011



Fuente: UNODC. 2012. *World Drug Report*.

El tráfico de opiáceos se realiza fundamentalmente a través de 3 principales rutas: de Afganistán hacia países vecinos, oriente medio, África y Europa; desde Myanmar y Laos hacia los países vecinos del sudeste asiático, (especialmente China) y hacia la región de Oceanía (especialmente Australia); desde América Latina (México, Colombia, Guatemala y Perú) hacia América del Norte, especialmente Estados Unidos. El informe de UNODC *World Drug Report 2012* indica que la ruta de los Balcanes de Afganistán hacia Europa occidental y hacia Europa Central, vía sudeste de Europa, sigue siendo el escenario del tráfico de grandes cantidades de heroína. A partir de la información extraída de las incautaciones -que han aumentado en nuevas zonas como África- se observan nuevas tendencias en el tráfico de drogas que sugieren la posible aparición de rutas alternativas a las tradicionales, aunque también existe la posibilidad de que el consumo de opio haya aumentado en esas zonas¹⁰².

Figura 8. Rutas y volumen de tráfico de heroína afgana. 2009



Fuente: UNODC.2011. *World Drug Report*.

¹⁰² *Ibíd.*

Además de heroína, Afganistán también exporta opio a otros países para ser consumido directamente o para transformarlo en heroína. Aunque existen importantes rutas para distribuir opiáceos desde los países productores hasta los mercados de consumo situados en otros países, en el caso de los opiáceos, su uso es muy elevado en las regiones que lo producen, así la mayor parte de consumidores de opio se encuentran en Asia, especialmente en los centros de producción y países vecinos y de tránsito para el tráfico hacia otras regiones. La segunda región consumidora de opio es Europa, el principal destino final de su tráfico internacional. El mercado europeo además de ser importante por el número de consumidores es el más lucrativo económicamente.

El consumo de opio está muy extendido en países asiáticos, mientras que la heroína es más demandada en Europa. En este último caso, se distinguen dos mercados, el primero más importante es el este y sudeste de Europa, donde destacan la Federación Rusa y Ucrania y en segundo lugar el oeste, donde Reino Unido, Italia, Francia, Alemania y España son los principales consumidores. Dentro del continente americano, el principal país consumidor de opio es Estados Unidos. En África y Oceanía también existe consumo, pero su alcance es menor que en las regiones citadas anteriormente. No obstante, mientras que en Oceanía el consumo parece haberse mantenido estable los últimos años, en África ha aumentado¹⁰³.

El uso de los opiáceos se ha mantenido estable en los principales mercados durante los últimos años, y a pesar de la reciente caída de la producción en 2010- debido a una epidemia entre las plantaciones de adormidera en Afganistán- el consumo opiáceo se ha mantenido estable¹⁰⁴. De estos datos podría interpretarse que ha habido una sobreoferta en los mercados, ya que si la caída de producción reflejada en el gráfico 7 no ha causado efectos en el consumo puede ser que en los años anteriores hubiera sobreoferta de opio o heroína en algunos mercados. Este hecho nos conduce a un importante planteamiento en esta investigación: una sobreoferta de drogas en los mercados no hace que aumente su consumo.

¹⁰³ Véase UNODC.2009. *op.cit.*

¹⁰⁴ Véase UNODC.2012. *op.cit.*

2.4. Producción, distribución y consumo de cocaína

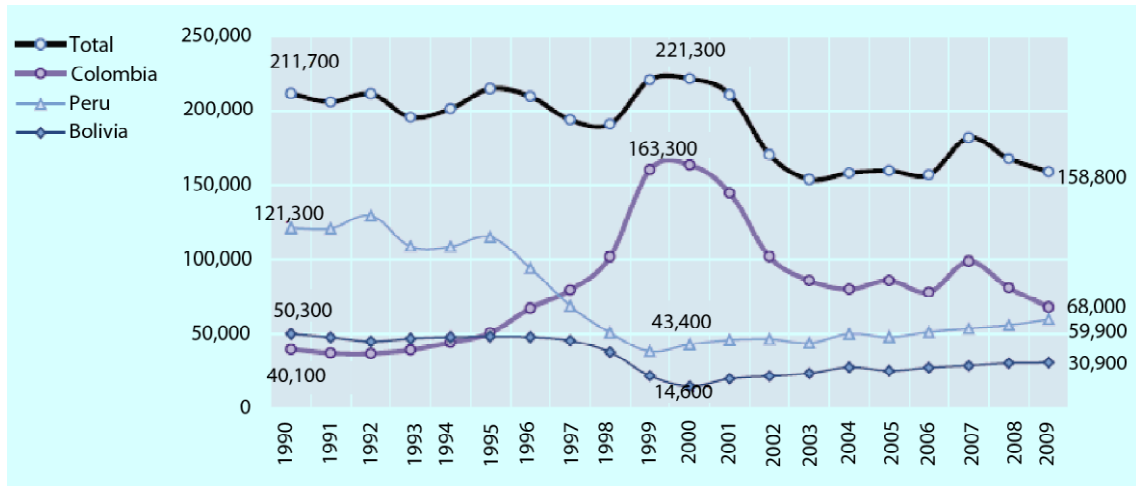
El cultivo de coca y la producción de cocaína están concentrados únicamente en Bolivia, Colombia y Perú, países también productores de opio y marihuana. Fuera de los tres países no existen cultivos significativos de coca. La producción de cocaína siempre ha estado ligada a la región Andina, tanto la plantación de coca como su fabricación han estado desde sus inicios localizadas en Colombia, Bolivia y Perú. El mercado de la cocaína es de un carácter muy violento porque su distribución ha sido apropiada por grupos criminales.

Para llevar a cabo la producción de cocaína es necesario tener una infraestructura desarrollada: laboratorios, comunicación, provisión de insumos necesarios para su fabricación (muchos de ellos productos químicos que se obtienen necesariamente de contrabando y provienen de otros países como Estados Unidos), seguridad, etc. La producción de cocaína emplea tecnología, y por lo tanto su cultivo no corresponde totalmente con su producción ya que debido a mejoras tecnológicas o a la obtención de mejores insumos químicos puede producirse un aumento de la productividad y producir más cocaína con la misma cantidad de hoja de coca.

Inicialmente, Colombia estaba especializada en el refinamiento de la hoja de coca (importada de Bolivia y Perú) y en su distribución hacia el mercado internacional. En la segunda mitad de los años 90, el país se impuso como el principal cultivador de coca y en la actualidad continúa siendo el que más cultivos registra. Bolivia y Perú han continuado produciendo coca y cocaína, de forma que los tres países han proporcionado la oferta mundial, con fluctuaciones en la ubicación de los cultivos. La figura 9 ilustra la evolución de cultivo de hoja de coca en Bolivia, Colombia y Perú hasta el año 2009 donde se muestra el desplazamiento de los cultivos desde Bolivia y Perú hacia Colombia, un importante fenómeno que también se ha observado en el cultivo de opio y de Marihuana. En los últimos años se ha registrado una reducción de los cultivos en

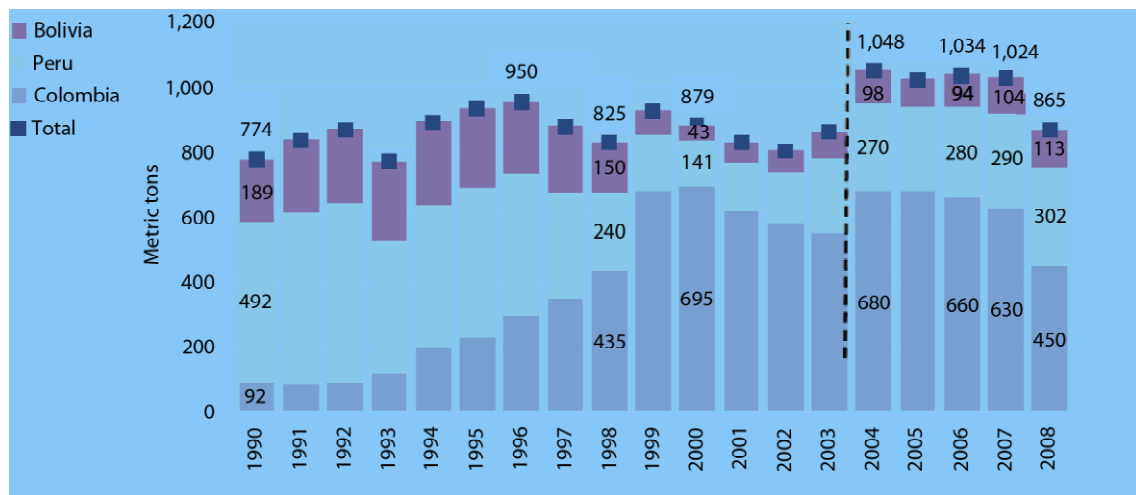
Colombia, mientras se ha observado un aumento de los mismos en Bolivia y Perú¹⁰⁵. En la figura 10 observamos la producción de cocaína en los tres países¹⁰⁶.

Figura 9. Cultivo global de arbusto de coca. Hectáreas.1990-2009



Fuente: UNODC. 2010. *World Drug Report*.

Figura 10. Estimación de la producción global de cocaína. Toneladas métricas. 1999-2008



Fuente: UNODC. 2010. *World Drug Report*.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ En la figura 10 los datos posteriores a 2003 representan estimaciones de la producción global de cocaína realizadas con una metodología diferente a la de los años precedentes.

Los principales consumidores de cocaína son América del Norte y Europa. Aunque las tendencias están cambiando y en los últimos años su consumo está aumentando considerablemente en América Latina y se ha reducido en Estados Unidos. No obstante el orden de consumidores sigue inalterado desde hace décadas: Estados Unidos y Europa occidental son los principales consumidores y en Colombia, Perú y Bolivia se cultiva y produce casi la totalidad de la cocaína mundial. A pesar de que Estados Unidos es el principal destino de la cocaína producida en la región andina, España en la última década ha tenido el mayor ratio de prevalencia del uso de cocaína de Europa y en los últimos años ha superando al de Estado Unidos¹⁰⁷.

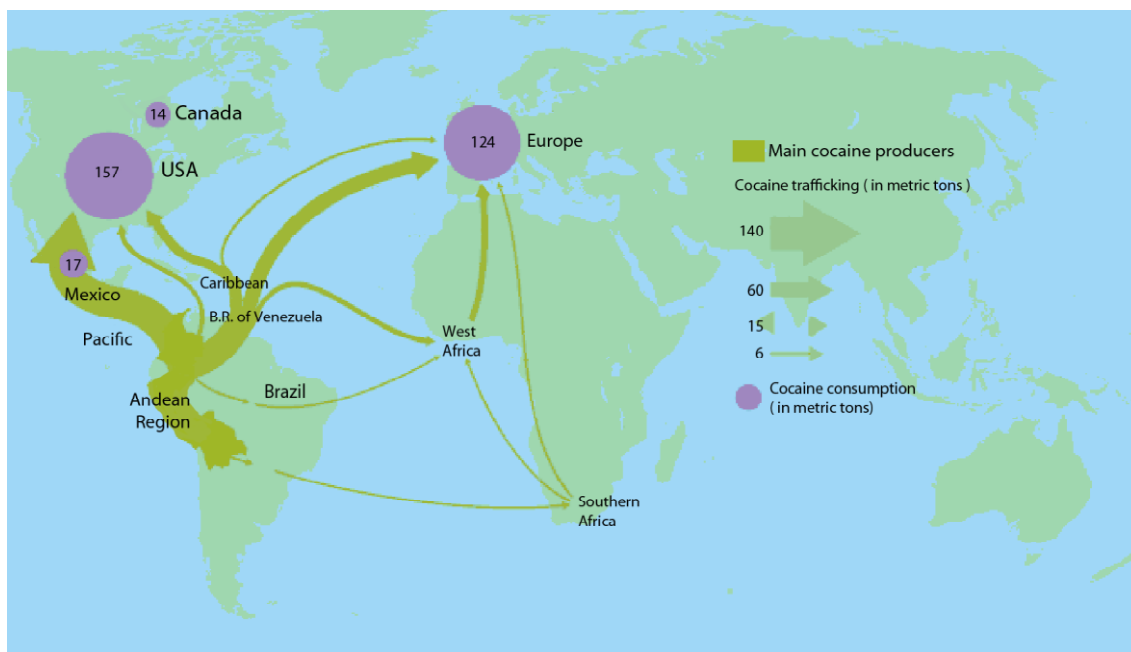
Las dos principales rutas de distribución de cocaína traficada desde Colombia hasta Estado Unidos son la *Ruta Este- Pacífico*, a través de México y la ruta *Oeste-Caribe*. Centroamérica, el Caribe y México son importantes zonas de tránsito, donde se incautan grandes cantidades de cocaína, no obstante la mayoría de las incautaciones se realizan en Estados Unidos. Los principales itinerarios de tráfico de cocaína procedente de la región andina y dirigida hacia Europa pasan por la región del Caribe o por otros países de tránsito de América del sur. Desde la última década, las expediciones procedentes de América del Sur, transitan cada vez más por África¹⁰⁸.

La figura 11 ilustra las principales rutas de tráfico mundial de cocaína. Estados Unidos y Europa son, con diferencia, los mayores consumidores y es en estos mercados es donde el valor de la cocaína es mayor, lo que hace el negocio más lucrativo. El tráfico hacia los principales mercados se realiza a través de distintas rutas y a través de diferentes métodos: por avión, por barco, terrestre, en grandes cantidades y en pequeñas cantidades, con la ayuda de empresas comerciales que esconden cargamentos en sus barcos, con individuos que portan pequeñas cantidades desde los países andinos hasta Europa y Estados Unidos, etc.

¹⁰⁷ Véase UNODC.2009. *op cit.*

¹⁰⁸ Véase UNODC. 2006. *World drug report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Figura 11. Tráfico mundial de cocaína 2009



Fuente: UNODC. 2011. *World Drug Report*.

La evolución del mercado de la cocaína ha mostrado en los últimos años un consumo estable y una producción estable pero itinerante entre Bolivia, Colombia y Perú. 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 global¹⁰⁹. Lo que nos da motivos para pensar que ha podido haber una sobreoferta, ya que si en años anteriores con más cantidad disponible para el consumo en los mercados, el consumo era el mismo, podría haber años de sobreoferta en los mercados sin que la demanda aumentase. El mismo fenómeno podría darse para la heroína.

3. El establecimiento de políticas antidroga ¿cómo interpretar su impacto?

Para el estudio de las políticas antidroga y evaluar su impacto real en este trabajo hacemos especial hincapié en que es necesario considerar la evolución de la producción de drogas a nivel global y de forma sostenida en el tiempo. Considerando que una

¹⁰⁹ Véase UNODC.2012.*op.cit.*

política ha sido exitosa si consigue disminuir la producción global, los resultados locales no deben considerarse como logros si la producción de drogas se está trasladando a otras regiones. Igualmente si la producción total disminuye un año volviendo a aumentar el año siguiente podemos interpretar que hay una tendencia cíclica. Las plantaciones de coca dependen de otros factores como el clima, la calidad de la tierra, la productividad, etc. que pueden provocar variaciones en su producción independientemente de qué políticas se estén aplicando. Esta noción queda perfectamente ilustrada con el reciente caso de Afganistán, que en 2010 conoció una enorme reducción de sus cultivos debido a una plaga entre los cultivos de amapola y un año más tarde recuperó su nivel de producción anterior.

En lo que respecta a la evolución de las plantaciones de drogas, un importante fenómeno es el desplazamiento de cultivos. Las estimaciones disponibles sobre el cultivo de amapola y de hoja de coca desvelan que el desplazamiento geográfico es un hecho: se ha constatado que mientras la producción de coca disminuía en Bolivia y Perú, ésta aumentaba en Colombia. En cuanto al opio, cuando la producción de opio se redujo en Myanmar, en Afganistán aumentó. *“Jusqu’aux années 1990, la Birmanie (qui avait pris le relais de l’Inde) était le principal fournisseur du marché mondial en opium, assurant jusqu’ à 90% de sa production. Les campagnes d’éradication menées par les autorités birmanes ont considérablement réduit les surfaces mises en culture. La production s’est alors déplacée en Afghanistan (...)”*¹¹⁰. En la producción de coca ocurrió un proceso parecido: en la década de los 90 empezó a desplazarse hacia Colombia, coincidiendo con las intervenciones en Bolivia y Perú destinadas a reducir las plantaciones en la década de los 90, mientras en la misma época se intensificaban los conflictos armado en Colombia.

El traslado de los cultivos de coca cuestiona la eficacia de las medidas de reducción de la oferta de drogas; dejando entrever que el posible éxito de tales políticas es sólo coyuntural y local, puesto que uno de los efectos no deseados de las políticas antidroga es la dispersión de las plantaciones hacia otras regiones. Del constatado

¹¹⁰ MACCAGLIA, F Y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *op cit.* p: 33.

desplazamiento extraemos una importante noción: para evaluar las políticas de lucha contra las drogas es necesario considerar su impacto global.

Las políticas que pretenden disminuir el cultivo, la producción y el tráfico de sustancias ilícitas forman parte del sistema internacional de control de la producción y el consumo de drogas. Tal sistema ha establecido una lógica en la agenda internacional durante las últimas décadas donde ha primado la represión. Sin embargo los resultados de la estrategia antinarcóticos no han sido los esperados, lo que hace de especial interés el estudio del vigente sistema mundial antidroga. Los cambios más recientes en los países occidentales con respecto a la regulación del consumo de drogas han sido para flexibilizar las legislaciones y descriminalizar al consumidor. Hecho que, aunque suponga una variación mínima en el régimen internacional de prohibición de la producción y consumo de estupefacientes, supone una transformación del paradigma establecido.

CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS ANTIDROGA

1. Las estrategias de reducción y control de drogas

El interés por reducir la producción de cocaína, responde al planteamiento aceptado internacionalmente que establece que el consumo de drogas no es tolerable y la solución óptima para terminar con él es prohibirlo. Esta premisa condujo a la prohibición de la producción y el consumo de algunas drogas durante el siglo XX. La ilegalización se acompaña del refuerzo de las leyes para el cumplimiento de la norma legal. La prohibición es por lo tanto una causa del establecimiento de políticas antidroga en los ámbitos de la producción y el consumo.

Una estrategia antidroga es el conjunto de medidas tomadas por un actor destinadas a la reducción del fenómeno de la producción, tráfico y consumo de drogas. Mientras que una política es una medida concreta. Por lo tanto, una estrategia se compone de una o varias políticas. Hay dos acciones fundamentales para combatir el narcotráfico, a nivel nacional e internacional: reducir la oferta y reducir la demanda. Cada una de ellas supone una estrategia para solucionar el problema de las drogas, aunque generalmente se combinan ambas acciones con la idea de solucionar el problema de una forma más eficaz. Las fuentes de producción (laboratorios o cultivos), las redes de tráfico ilegal - desde la región de producción hasta la región de consumo-, el blanqueo de dinero procedente del tráfico ilegal de drogas y la distribución al por mayor y por menor, son los objetivos de la estrategia de reducción de la oferta. La estrategia de reducción de la demanda se compone de las acciones destinadas a limitar el consumo con el objetivo final de terminar con él.

Figura 12. Principales estrategias antidroga en los ámbitos de consumo, producción y distribución de drogas ilegales

CONSUMO	
Estrategia	Políticas
Reducción de la demanda	Prevenición del consumo Penalización del consumo
Reducción del daño	Reducir los efectos negativos de las drogas en los consumidores y en la sociedad.
PRODUCCIÓN	
Estrategia	Políticas
Reducción de la oferta (cultivos producción)	Atacar a la fuente de producción: -Eliminación de los cultivos de coca, opio, marihuana -Eliminación de los laboratorios de procesamiento
TRÁFICO	
Estrategia	Políticas
Reducción de la oferta (droga ya producida)	Atacar el transporte hacia los países/regiones consumidores. Perseguir la distribución dentro de los mercados de consumo. Perseguir el movimiento u ocultación del dinero generado por el tráfico de cocaína. Políticas relacionadas con las acciones de la policía-justicia: arrestos, incautaciones. La política de la extradición. Políticas relacionadas con un refuerzo institucional: refuerzo de la justicia, policía, fuerzas armadas, etc.

Fuente: Elaboración propia.

La elección de una estrategia antidroga y de las políticas que la componen, depende de tres factores: la interpretación del fenómeno del consumo de drogas, la consideración del consumidor y la estimación de la reacción del consumidor ante las políticas públicas de disminución del uso de drogas. Hay dos estrategias principales para reducir el consumo de drogas: reducción de la demanda -que tiene como objetivo final terminar con el consumo- y reducción del daño, cuya finalidad es reducir al máximo los efectos negativos de las drogas en los consumidores y en la sociedad. La reducción de la demanda puede abordarse mediante medidas de prevención del uso y de asistencia social, o medidas de penalización del consumo. En el primer caso el consumidor es percibido como una víctima de un problema de salud pública; en el segundo el usuario se considera como un criminal.

La política de reducción del daño tiene como objetivo principal minimizar los malos efectos causados por las drogas. Esta estrategia predominante en Europa reúne dos principios fundamentales; el primero que la prohibición severa del consumo de sustancias psicoactivas crea más problemas de los que solucionan y el segundo que la mejor forma de abordar el problema del consumo es a través de políticas de salud pública y otras políticas de tipo social. La descriminalización del consumo estaría dentro de este pensamiento, ya que inhibe de culpa a los consumidores. Un ejemplo de política de reducción del daño sería los programas de sustitución de heroína por metadona y el reparto de jeringuillas desinfectadas por parte de los servicios sociales, en este tipo de medida encontramos que el objetivo principal es reducir los contagios de enfermedades entre los consumidores.

En los últimos años ha habido un avance y extensión en el alcance de las políticas de reducción del daño, que empezaron en los años 80 en país europeos. Las medidas de reducción del daño no han recibido buena acogida en el sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde sus organizaciones dedicadas a drogas La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes¹¹¹ (JIFE) han sido muy reacias a considerar la reducción del daño como política debido en parte a la presión de Estados

¹¹¹ Organismo independiente creado a través de Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

Unidos que en ocasiones ha amenazado con recortar los fondos que concede a la UNODC¹¹². Sin Embargo otros organismos de la ONU (Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) utilizan el concepto de reducción del daño y lo consideran una política válida.

En las zonas de producción encontramos políticas cuyo objetivo final es terminar con todos los cultivos considerados ilícitos. Estas políticas se basan en una lógica que establece como método más eficaz el ataque a la primera etapa de la cadena de producción de las drogas ilegales. En el caso de la producción de cocaína en Colombia esta idea se ve reflejada en las políticas de erradicación de cultivos, ya bien sea erradicación voluntaria -con la colaboración del agricultor implicado- o bien erradicación forzada. La erradicación voluntaria está situada en el marco de proyectos de desarrollo en los que se ofrece asistencia al campesino para que voluntariamente termine con los cultivos de coca y establezca otro cultivo legal. La destrucción forzada busca destruir las plantaciones empleando la represión.

Ambas políticas de erradicación tienen por finalidad reducir la rentabilidad de los cultivos ilegales. Éste propósito es el medio para alcanzar la meta de terminar con los cultivos y producción de drogas. Lo que diferencia a los dos tipos de medidas de erradicación son los medios empleados para conseguir los mismos objetivos. Las políticas de reducción de cultivos no sólo son las medidas que atacan al cultivo mediante su destrucción (voluntaria o forzada); también las políticas que buscan el abandono de esos cultivos a través del desarrollo de otras actividades productivas con el fin de que los campesinos dejen la actividad del cultivo de drogas y pasen a trabajar a otro sector son políticas de reducción de cultivos, aunque no ataquen directamente a las plantas ilegales.

Las medidas que buscan atacar la distribución de drogas, tienen por finalidad debilitar a los traficantes hasta terminar con ellos. En este grupo encontramos la política de la extradición - que es a la vez una acción judicial y un acuerdo de cooperación internacional, que busca reducir la oferta y la demanda desorganizando el comercio de

¹¹² JELSMA, Martín. 2008.*op.cit.*

la droga través de debilitar a los miembros de grupos criminales- y las políticas destinadas a la incautación del tráfico de drogas llevadas a cabo por la policía, agencias de inteligencia y cuerpos militares. Estas políticas de control del tráfico de drogas existen tanto a escala nacional como en el marco de acuerdos internacionales para favorecer las incautaciones transfronterizas.

El control del blanqueo de dinero es otro elemento clave para atacar a los traficantes. La posibilidad de reinsertar en la economía formal los ingresos procedentes de la venta de drogas el negocio puede perpetuarse. Las políticas de control de movimientos financieros tienen capacidad para debilitar a las organizaciones criminales; sin embargo son difíciles de efectuar, porque para un correcto seguimiento y control de los flujos de dinero generados por el tráfico de drogas habría que intervenir en las instituciones financieras a través de estrictos mecanismos de regulación. Aunque todos los países se muestran de acuerdo con atacar el blanqueo de dinero, hasta el momento no se han tomado acciones drásticas para impedirlo. Un ejemplo que lo evidencia es la existencia de regiones en países occidentales basadas en una economía dependiente del dinero de la droga, como es el caso de Florida, el sur de Italia, la Costa del Sol española y la Costa Azul francesa¹¹³.

En este grupo de políticas que atacan la distribución de drogas también se encuentran políticas de refuerzo institucional, relacionadas principalmente con un apoyo a la buena práctica de los sistemas judiciales, a la policía, fuerzas armadas, etc. En las acciones destinadas a debilitar la distribución de drogas observamos una característica que no encontramos en las políticas de demanda o en las de oferta. Este grupo de políticas no marca tanto las distinciones entre los dos tipos de medidas que se observan en la producción y en el consumo: políticas de tipo represivo o políticas de tipo desarrollista. En general, tanto los actores que en lo que respecta a producción se inscriben en el tipo de políticas desarrollistas (Unión Europea, ONU), como los actores que se inscriben en las políticas represivas (Estados Unidos) consideran que la forma de atacar el tráfico de drogas es reprimirlo. Si bien es cierto que la política de extradición es un acuerdo internacional en el que no todos los países están de acuerdo, en el resto de

¹¹³ LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.

políticas de este grupo prácticamente todos los actores coinciden en la persecución del tráfico y de los traficantes a nivel nacional e internacional debe ser severa.

La imposibilidad de conseguir los objetivos finales de las medidas de reducción de la oferta y demanda (desaparición de los cultivos, desaparición del consumo o desarticulación total de las organizaciones criminales) hace que ninguna de estas políticas se emplee sola (resultaría además, políticamente incorrecto promocionar políticas de reducción de la oferta en la fuente de producción por parte de Europa y Estados Unidos sin acompañarlas de acciones para reducir la demanda ya que equivaldría a otorgar toda la responsabilidad del fenómeno del tráfico y consumo de drogas a los países que producen). Por lo tanto, los tres tipos de políticas se emplean simultáneamente, aunque dependiendo de qué estrategia y que actor la lleve a cabo se priorizan unas políticas u otras. Los principales actores internacionales que intervienen y son objeto de nuestro estudio (Estados Unidos, Unión Europea y ONU), tienen una estrategia contra las drogas que contiene acciones en la demanda, en la oferta y contra el tráfico.

En este análisis, nos centramos en las políticas de reducción de la oferta en Colombia desarrolladas por actores internacionales. Uno de los propósitos de esta investigación se centra en comprender las razones que explican la existencia de estas políticas y su continuidad en los países andinos. Las cuestiones resultantes de tal afirmación son, en primer lugar, ¿por qué la producción de cocaína se mantiene estable después de tantos esfuerzos para eliminarla?, en otras palabras, ¿por qué no han funcionado las políticas de reducción de la producción?. Y, en segundo lugar ¿por qué se siguen empleando unas políticas que no han logrado reducir la producción de drogas? ¿Tienen estos métodos alguna capacidad de dar resultado?. Para responder a tales cuestiones es necesario comprender en que se basa el desarrollo y formulación de las estrategias de drogas, es decir ¿de qué depende que se lleve a cabo una política concreta y una estrategia por parte de un actor?.

2. Formulación y diseño de las políticas sobre drogas

2.1. La percepción sobre las drogas como el origen de las políticas

La droga, además de un problema, es un fenómeno social ya que en todos los continentes, prácticamente en todos los países, se consumen y producen drogas, legales (tabaco y alcohol) o ilegales cannabis (cocaína, heroína y drogas sintéticas). Todas las drogas son peligrosas -debido a los riesgos de salud que acompaña su utilización, y a otros riesgos derivados de su uso- Otra característica común a todas las drogas es que son adictivas. Sin embargo, hay drogas que están prohibidas y otras no, lo que evidencia que existe una distinción entre los diferentes tipos de sustancias respecto a su peligrosidad.

La percepción sobre la peligrosidad no se corresponde exactamente con la legislación sobre las sustancias psicoactivas. Los términos “drogas duras” y “drogas blandas” son el claro ejemplo de la diferente consideración entre sustancias psicoactivas. Dentro de la categoría “drogas duras” se encuentran las más perjudiciales, la cocaína, la heroína y las drogas de síntesis. El término drogas blandas hace referencia a las drogas consideradas como menos peligrosas, el alcohol, el tabaco y el cannabis. Dentro de este último grupo se encuentra el cannabis, socialmente considerado como una “droga blanda” a pesar de su ilegalidad.

¿Cuál es el parámetro para definir qué drogas son legales?. La diferencia entre drogas que determina su clasificación viene establecida por su grado de peligrosidad¹¹⁴. Hay drogas que entrañan riesgos asumibles por lo que se pueden permitir en la sociedad y otras drogas cuyos riesgos no lo son y por eso no se pueden tolerar. La legalidad o ilegalidad en realidad está determinada por un convenio, es decir un acuerdo que encuentra sus bases en la percepción social sobre las sustancias. El siguiente cuadro muestra la percepción sobre sustancias psicoactivas en los países occidentales.

¹¹⁴ Este grado de peligrosidad no tiene por qué estar necesariamente determinado por unas conclusiones objetivas o científicamente fundamentadas, puede también estar determinado por creencias sin fundamentos científicos.

Figura 13. Percepción sobre las sustancias psicoactivas en los países occidentales

SUSTANCIA	ACEPTACION DEL CONSUMO		PERCEPCIÓN DEL NIVEL DE RIESGO
	LEGAL	SOCIAL	
Alcohol	Sí	Sí	Asumible
Tabaco	Sí	Sí (En descenso)	Asumible
Cannabis	No (sólo en algunos países)	Aceptación media (En aumento)	Asumible
Cocaína, heroína , drogas sintéticas	No	No (sí en los ámbitos donde se consume)	No asumible

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes y mecanismos de regulación de drogas en los países occidentales.

La percepción de los riesgos que entrañan las drogas varía según países y a lo largo del tiempo. Por ejemplo hay países que consideran que el alcohol no debe ser permitido y por eso forma parte de las sustancias prohibidas, mientras que en los países occidentales el alcohol no sólo es legal sino que goza de un gran nivel de tolerancia social. Algunos países han despenalizado el consumo de cannabis, otros han legalizado su consumo, mientras que en la mayoría de los países es una sustancia prohibida. Al igual que la percepción sobre las drogas puede cambiar, las políticas que los países adoptan para regular las sustancias psicotrópicas varían en el tiempo en el mismo país y entre países en el mismo momento del tiempo. Por ejemplo la marihuana era legal en Estados Unidos hasta 1915, y el alcohol se ilegalizó en 1920 para ser legalizado de nuevo en 1933¹¹⁵.

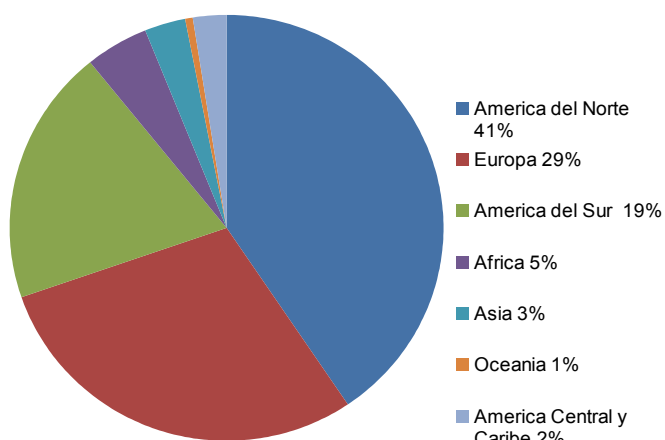
¹¹⁵ MARES, D. 2006. *Drug Wars and Coffeeshouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press.

Un cambio en las apreciaciones sobre sustancias psicotrópicas conduce a un cambio en las políticas. La percepción del riesgo que implican los estupefacientes en los países occidentales es el origen de las políticas antidroga actuales. No obstante la posición actual respecto a los narcóticos es susceptible de variaciones. La consideración del grado de peligrosidad de las drogas puede cambiar a lo largo de la historia como ya ha ocurrido, incluso con respecto a las sustancias más peligrosas. Por ejemplo, la cocaína y la heroína no estuvieron prohibidas hasta la mitad del siglo XX, inicialmente su consumo para uso recreativo no se consideraba tan peligroso como en la actualidad.

2.2. La delimitación del problema originado por las drogas

En relación a las drogas ilegales, tanto su tráfico como su consumo, son fenómenos sociales de una gran complejidad que conectan a una multitud de actores que están implicados en su comercio, su consumo y actores que tratan de impedirlo. El tráfico de estupefacientes es además un fenómeno transnacional que pone en relación países desarrollados con países en desarrollo, no en el caso de todas las drogas, pero si en nuestro caso de estudio. Las políticas de reducción de la oferta y de reducción de la demanda de drogas surgen del interés de Estados Unidos y Europa por frenar el uso de narcóticos entre su población. Ambos actores tratan de reducir la demanda de cocaína de sus ciudadanos. Como parte de su estrategia, están presentes en Colombia con el objetivo de implementar políticas para reducir la producción.

Figura 14. Consumo mundial de cocaína 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC. 2011. *World Drug Report*.

Definir el problema que preocupa a los Estados implicados en el fenómeno mundial de consumo y producción de drogas, es un estadio fundamental en nuestra investigación. ¿Cuál es el problema con las drogas?. Se puede considerar que el problema es el simple uso de una droga ilegal, o su uso en menores, o bien que el uso no es el problema sino el abuso, o los malos comportamientos de usuarios de drogas que ponen en peligro a otras personas. También se puede considerar que el problema principal de las drogas son los daños que genera el tráfico de algunas sustancias como la violencia y corrupción. En el caso de la cocaína, este último es el principal problema para los países productores, mientras que los mencionados anteriormente son las cuestiones que inquietan a los países afectados por el consumo.

En función del diagnóstico del problema, las respuestas proceden de distintos dominios de intervención pública. El consumo de drogas puede considerarse un problema de salud pública o de justicia. Respecto a la producción, podemos considerarla un problema económico -el cultivo de plantas para la fabricación de drogas puede verse como un problema de desarrollo económico del mundo rural; la fabricación de otras drogas como el éxtasis es también un problema económico si consideramos que estas sustancias son fabricadas por gente con pocos y precarios ingresos-. Aunque la producción de drogas también es una violación de la ley que entraña un trastorno del orden público. El tráfico de drogas puede abordarse como un problema de defensa, de seguridad, de justicia, de relaciones internacionales. Mientras que la violencia que lo acompaña puede tratarse como una cuestión de orden público.

El objetivo de las políticas antidroga es definido por el problema del que se parte. Si un país considera que el principal problema lo conforman los daños derivados del consumo de drogas, el objetivo de esta política será reducir el daño en los individuos y de la sociedad; en cambio si un país considera que el principal problema es el mero uso, su objetivo va a ser eliminar el consumo. Sin embargo en ambos casos las drogas son consideradas como un problema que forma parte de la agenda política. Desde la óptica en la que se aborda el fenómeno de producción y consumo de drogas (como un delito o como un problema de salud pública en el caso del consumo; como un delito o como una cuestión de desarrollo económico en lo que respecta a la producción)

influencia en el diseño y formulación de la política, pero no la determina¹¹⁶. En nuestro caso de estudio distintas consideraciones del problema que conducen a diferentes problemáticas, dan lugar a las mismas políticas. Así mismo, las mismas interpretaciones del problema pueden dar lugar a políticas diferentes. Otras variables por lo tanto influyen en la determinación una política antidroga.

2.3. El comportamiento de los agentes que participan en el fenómeno de producción y consumo de drogas

Un factor que influye en la definición de una política de drogas es el comportamiento de los agentes que intervienen en el fenómeno. Es decir ¿porqué los consumidores consumen y porqué los productores producen? La teoría resultante para dar respuesta a estas cuestiones estará determinando las causas del fenómeno y por lo tanto es influyente en la formulación de las políticas para reducir el consumo y la producción.

Las causas atribuidas a la fabricación y uso de drogas son la clave para las políticas que tratan de modificar el comportamiento de los agentes que participan en el fenómeno. En el caso de la producción de cocaína, si consideramos que los productores la fabrican debido a un problema económico, entonces la forma de evitar tales producciones sería lograr conseguir un mayor desarrollo económico o una reducción de la pobreza, lo que se traduce en políticas de carácter económico y social. Sin embargo, si se considera que las producciones de drogas son debidas a un comportamiento delictivo, las medidas serían de carácter coercitivo para evitar que se incumplan las leyes que prohíben la producción. En ambos escenarios el comportamiento del productor puede estar motivado por una “cultura de ilegalidad” en su entorno; en ese caso las medidas también tendrían que destinarse a reforzar la educación en aspectos como ciudadanía, respeto a las leyes, etc.

En el ámbito del consumo encontramos la misma dicotomía, si se considera que el consumidor es una víctima o un enfermo, las medidas se basarán en prevención y cura; procedentes del ámbito de la salud pública. Si por el contrario se estima que el

¹¹⁶ MARES, D.2006. *op.cit.*

consumidor es un criminal porque está infringiendo la ley, las medidas serán de tipo prohibitivo y represivo para evitar que se incumplan las leyes. Además de la perspectiva analítica desde la que interpretamos el comportamiento de consumidores y productores, hay otro factor relativo al comportamiento de los agentes (productores y consumidores) que influye en la formulación de las medidas: la cuestión no sólo reside en por qué producen o por qué consumen, sino también ¿cómo responden los individuos a los mecanismos de regulación?. Una vez que el gestor político ha localizado el problema, delimitado el ámbito de la intervención pública desde el que se va a abordar y previendo el comportamiento de los agentes, necesita también teorizar sobre cómo van a responder los individuos ante las medidas propuestas, en otras palabras ¿cuál es la forma más eficaz de corregir el comportamiento no deseado de los individuos?.

Para responder a esta pregunta, es necesario especular sobre el comportamiento o reacción de los individuos ante las políticas. Por ejemplo, la consideración de que los productores de drogas están cometiendo un comportamiento delictivo -inducidos únicamente por el mayor beneficio que les proporciona la actividad ilegal- puede conducir a una medida coercitiva para frenar la producción (prohibiendo y castigando los comportamientos delictivos). Sin embargo, la consideración de que el productor es un criminal también puede dar lugar a una medida de tipo social y no coercitiva. Podemos considerar que los individuos que cometen delitos responden mejor ante políticas de carácter social que traten de reinsertarles en la sociedad, que ante políticas que castiguen sus actos, ya que estas últimas podrían inducirles a cometer más actos delictivos en lugar de pararlos.

En el modelo propuesto por Carvajal¹¹⁷ sobre el cultivo de cocaína en Colombia se establece que las políticas de fumigación provocan un aumento de los cultivos. La explicación es que, ante el riesgo de que los cultivos se destruyan, los campesinos cultivan más hectáreas para asegurarse una producción suficiente de hojas de coca y además los traficantes desplazan estratégicamente los cultivos. La teoría de Carvajal considera que la reacción del individuo ante una política represiva es la contraria a la que se esperaba. En consecuencia, una de las variables que influencia el diseño y

¹¹⁷ Véase CARVAJAL, M. 2002. *Factores Explicativos de la presencia de cultivos ilícitos*. Bogotá: CEDE- Universidad de los Andes.

formulación de una política pública de drogas es la reacción de los individuos ante los mecanismos de regulación destinados a controlar producción, tráfico y consumo de drogas.

2.4. Formulación, objetivos e intereses de las políticas sobre drogas

Una política antidroga está condicionada por las interpretaciones del problema y el comportamiento de los agentes. Ambos factores son elementos fundamentales para nuestro trabajo, ya que son objeto de estudio en nuestra investigación

Figura 15. Factores influyentes en la formulación de una política antidroga

Percepción sobre la droga: estimación del riesgo que supone el consumo de drogas para la sociedad
Delimitación del problema: ámbito de la intervención pública desde el que se va a abordar (justicia, sanidad, etc.)
Comportamiento de los agentes: cuál es la causa que induce a los individuos a un determinado comportamiento (¿por qué se produce?, ¿por qué se consume?)
Comportamiento de los agentes ante los mecanismos de regulación: cómo responden los individuos ante las normas que pretenden influir en su conducta.

Fuente: Elaboración propia.

Los objetivos, intereses y perspectivas de los actores no son factores ni excluyentes ni concluyentes de las políticas que establecen. En nuestro estudio de las políticas internacionales destinadas a reducir los cultivos de cocaína, los actores parten de diferentes consideraciones del problema. Las distintas perspectivas pueden dar lugar a distintas políticas, aunque no necesariamente. Igualmente las mismas visiones o interpretaciones del problema pueden establecer distintas soluciones. Así mismo, es posible tener el mismo objetivo compartiendo o no la interpretación de las causas y problemas¹¹⁸. En nuestro caso de estudio, actores con diferentes intereses coinciden en

¹¹⁸ En nuestra investigación las dos políticas de erradicación de cultivos en Colombia (desarrollo alternativo y erradicación forzada) comparten el mismo objetivo: reducir la rentabilidad de los cultivos de coca. Sin embargo las perspectivas analíticas de las que parten ambas políticas son distintas, por lo que las políticas resultantes son totalmente diferentes.

el establecimiento de la misma política, como es el caso de Estados Unidos y el Gobierno Colombiano. El profesor Mares, experto en políticas de Drogas, explica cómo las diferentes medidas o soluciones a los problemas planteados para solucionar el fenómeno de las drogas pueden ser excluyentes, complementarias o paralelas¹¹⁹. Siguiendo esta lógica, en Colombia se dan los tres tipos de medidas. Actores nacionales e internacionales, con diferentes o similares objetivos, establecen en Colombia políticas que se complementa, excluyen o que no se afectan.

Figura 16. Problemas y soluciones ante la producción de drogas en Colombia

PROBLEMAS	SOLUCIONES
<p>Problemas similares</p> <p>Estados Unidos y Unión Europea: <i>el problema es el consumo de cocaína entre su población</i></p>	<p>Soluciones diferentes</p> <p>Fumigación de cultivos / Desarrollo alternativo</p> <p>Soluciones complementarias</p> <p>Desarrollo alternativo y políticas comerciales</p> <p>Soluciones paralelas</p> <p>Fumigación y desarrollo alternativo en distintas zonas</p> <p>Soluciones excluyentes</p> <p>Desarrollo alternativo y fumigación de cultivos en la misma zona</p>
<p>Distintos problemas</p> <p>Estados Unidos: <i>el problema es el consumo de drogas entre su población</i></p> <p>Colombia: <i>el problema son los grupos armados y la violencia</i></p>	<p>Mismas soluciones</p> <p>Plan Colombia: acuerdo entre Estados Unidos y Colombia para terminar con la producción de drogas y los grupos armados ilegales</p>

Fuente: Elaboración propia.

¹¹⁹ MARES, D.2006. *op.cit.*

3. Del diseño de las políticas a la adopción de una estrategia antidroga

3.1. El análisis de las políticas: el modelo prohibicionista y el modelo de reducción del daño

Para el análisis de las opciones de políticas de regulación de drogas que un país o institución puede adoptar, planteamos dos modelos teóricos que relacionan las políticas de drogas con la ideología e intereses de los actores. El modelo de prohibición de drogas, cuya concepción se basa en el rechazo drástico de las drogas clasificadas como ilegales¹²⁰. Y el modelo de reducción del daño, que tiene por objetivo minimizar al máximo los perjuicios que provocan las drogas. Ambos modelos representan las dos alternativas actuales en el abordaje de las políticas sobre drogas.

El modelo de prohibición tiene por objetivos eliminar la producción y el consumo de drogas. El marco lógico de este modelo relaciona interpretaciones, objetivos y soluciones con respecto a las drogas ilegales. Consecuentemente, resultan políticas de desarrollo y represión para erradicar la producción y medidas de prevención y prohibición para terminar con el consumo. Tales políticas antidroga son vigentes en la actualidad en los ámbitos de producción y consumo de drogas.

Las políticas de sustitución de cultivos y de erradicación forzada son las vigentes en el caso de la producción de cocaína. Con respecto al consumo, las políticas resultantes son medidas de reducción de la demanda empleando la prevención e información o a través de la prohibición. Al grupo de políticas para reducir el consumo de este modelo, también pueden pertenecer políticas de reducción del daño, que son medidas destinadas a reducir los efectos negativos del uso de drogas. En este modelo la

¹²⁰ El modelo de prohibición de drogas corresponde con la aproximación de tolerancia cero ante las drogas que se extendió en los años 80. En Estados Unidos esta aproximación se materializó en un enorme aumento del refuerzo de la ley y criminalización de todas las actividades relacionadas con las drogas ilegales. En los países de América Latina, este enfoque se tradujo en las políticas represivas que bajo el nombre de “mano dura” extremaban la represión contra cualquier individuo u organización relacionada con el tráfico de drogas. Para una mayor información sobre la aplicación práctica del modelo “tolerancia cero” Véase FELBAB- BROWN, V. 2012. *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: Concepts and practicalities*. Modernising Drug Law Enforcement, report 2. International Drug Policy Consortium.

política de reducción del daño en el consumo es una medida coyuntural, mientras se persigue el objetivo final de terminar con la demanda.

Figura 17: Modelo de prohibición de drogas: análisis de las políticas

Problema y objetivo principal	Interpretación del fenómeno	Solución (medida)	Objetivo específico	Clasificación
Problema: La producción de drogas	Los cultivadores son víctimas (no tienen alternativas económicas)	Erradicación voluntaria (desarrollo alternativo)	Disminuir la rentabilidad relativa de la coca	Política de desarrollo
Objetivo: terminar con la oferta	Los cultivadores son criminales (violan la ley)	Erradicación forzada (fumigación de cultivos)	Disminuir la rentabilidad relativa de la coca	Política represiva
Problema: el consumo de drogas	Los consumidores son víctimas	Reducción del daño Prevención Asistencia sanitaria	Reducir el consumo Ayudar a los afectados	Preventiva
Objetivo: terminar con la demanda	Los consumidores son criminales (violan la ley)	Despenalizar Reprimir al consumidor Castigar los delitos	Reducir el consumo	Coercitiva

Fuente: Elaboración propia.

La otra alternativa, el modelo de reducción del daño, supone otra concepción sobre las drogas y una diferente forma de abordar las políticas antidroga. Este modelo parte de una problemática diferente, de otras causas sobre consumo y producción de drogas y de otra concepción sobre los problemas que éstas generan. Además de los daños en el consumo, la prohibición en si misma se ha convertido en un factor causante de problemas. La ilegalidad ha otorgado el tráfico de drogas al crimen organizado y el refuerzo de las leyes han provocado un aumento de su valor. La violencia que acompaña el tráfico de drogas, la corrupción y otros problemas relacionados con la seguridad, forman parte de los problemas de las drogas. Bajo esta perspectiva, las políticas antidrogas de tipo represivo se han convertido en si mismas como causantes de daños “*There are three main forms of harm that may render policing tactics counter-productive. Police activities may increase violence associated with drug markets, increase health harms related to drug use and reduce police legitimacy (which may in turn increase criminality)*”¹²¹.

El marco lógico del modelo establece como políticas apropiadas la descriminalización o incluso la legalización de las drogas. La legalización para uso recreativo sólo se ha aplicado con respecto al consumo de cannabis¹²². Mientras que la descriminalización de drogas ilegales está más extendida, como en el caso de Portugal donde el consumo personal de cannabis, drogas sintéticas, cocaína y heroína está despenalizado¹²³. Las políticas de reducción del daño como aproximación al consumo y las políticas de reducción del daño para abordar la producción y el tráfico¹²⁴ son las que forman parte del modelo. En el ámbito de la producción, existen en algunos países leyes que pertenecen a este modelo, sólo afectando al cannabis, como en Países Bajos o

¹²¹ STEVENS, A. 2013. *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets* Modernising Drug Law Enforcement Report 3. International Drug Policy Consortium. p.3.

¹²² El consumo de cannabis para uso recreativo se ha legalizado en varios países europeos y en algunos estados de Estados Unidos.

¹²³ Hay diferentes grados de despenalización. Por ejemplo en España, Italia, Portugal y Luxemburgo la posesión de drogas para consumo propio no se considera un delito, pero si supone una sanción administrativa.

¹²⁴ Desde el punto de vista sanitario, las políticas de reducción del daño que las drogas causan en los consumidores están ampliamente aceptadas. Mientras que el enfoque no se ha extendido en las políticas antidroga relativas a su tráfico y venta. Para una mayor información detallada sobre los métodos de reducción del daño como alternativa al refuerzo de las leyes represivas en el tráfico de drogas véase STEVENS, A. 2013. *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets* Modernising Drug Law Enforcement Report 3. International Drug Policy Consortium.

Bélgica, donde se permite la pequeña producción destinada al consumo propio y el caso de Países Bajos, donde se permite una venta de cannabis para uso recreativo en establecimientos autorizados.

El modelo de reducción del daño no requiere necesariamente la legalización o regulación de la producción, tráfico y venta de drogas. La despenalización de la producción y el consumo, o simplemente no tomar medidas represivas contra la producción y uso de drogas son políticas pertenecientes a este modelo. En el caso de las medidas en el ámbito de la producción de cocaína, adoptar este concepto por parte de nuestros actores internacionales no implica necesariamente una legalización, consistiría en dejar de tomar medidas represivas y abandonar el empleo de intervenciones militares para reducir la oferta de drogas. El modelo de prohibición es el que impera en la actualidad con respecto a las drogas ilegales. Mientras que el de reducción del daño es el modelo dominante para las drogas legales, no obstante las políticas de reducción del daño se están expandiendo a determinadas esferas de la regulación de algunas drogas ilegales.

Figura 18: Modelo de reducción del daño: análisis de las políticas

Problema y objetivo principal	Interpretación del fenómeno	Solución (medida)	Objetivo específico	Clasificación
<p>Problema:</p> <p>Daños que generan producción y tráfico de drogas</p> <p>Objetivo:</p> <p>Reducir los daños en las zonas de producción y tráfico</p>	<p>La producción y el tráfico de drogas generan problemas por la ilegalidad</p>	<p>Regular la producción y distribución</p>	<p>Reducir la violencia provocada por la producción y el tráfico de drogas</p>	<p>Descriminalización/ legalización</p>
<p>Problema:</p> <p>Abuso de drogas</p> <p>Objetivo:</p> <p>Reducir los daños en las zonas de consumo</p>	<p>El riesgo que entraña el uso de drogas es asumible si se minimizan sus malos efectos</p> <p>Se puede reducir el consumo sin prohibirlo</p>	<p>Reducción del daño</p> <p>Prevenir al consumidor</p> <p>Regulación de la venta y consumo</p>	<p>Reducir daños provocados por el consumo de drogas</p>	<p>Descriminalización/ legalización</p>

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Compatibilidad de políticas: las posibles combinaciones para determinar una estrategia de control de drogas

Las medidas de los anteriores modelos no se excluyen necesariamente. Aunque no compartan la misma interpretación del problema, pueden formar parte de la misma estrategia. En lo que respecta a la producción, las políticas de desarrollo y las represivas son compatibles ya que ambas buscan terminar con la producción y suelen mezclarse en las mismas estrategias. Mientras que las políticas de legalización serían incompatibles ideológicamente y técnicamente con las políticas de desarrollo y represión, ya que estas son acciones para reducir la oferta, mientras que la despenalización o legalización acepta la producción por lo tanto no busca terminar con ella.

Para abordar el consumo las medidas de represión y prevención son compatibles y pueden formar parte de la misma estrategia. Es posible penalizar a los consumidores y a la vez prevenir el consumo¹²⁵. La política preventiva es también compatible con la legalización o despenalización del consumo, ya que se pueden establecer medidas para reducir el consumo de una sustancia que es legal¹²⁶. Sin embargo la política prohibitiva con la legalización o despenalización es totalmente incompatible, de forma ideológica y de forma práctica.

En la actualidad, las estrategias antidroga se componen de varias políticas, algunas de ellas procedentes de distintas concepciones sobre las drogas y su regulación. Las políticas que hemos visto en los dos modelos estudiados son susceptibles de combinarse de distintas formas dando lugar a diferentes estrategias. En el siguiente cuadro se muestran las posibles estrategias que se podrían tomar para abordar el problema, mediante la combinación de diferentes medidas compatibles entre ellas.

¹²⁵ Esta estrategia es la empleada en la mayoría de los países, ya que, se establecen penalizaciones al consumo y a su vez programas para prevenirlo.

¹²⁶ En todos los países donde el alcohol es legal existen campañas para tratar de reducir su consumo. Igualmente el uso de tabaco también es objeto de políticas preventivas.

Figura 19: Modelo de compatibilidad de estrategias en la oferta y la demanda

		Consumo		
		Prohibitiva	Preventiva	Legalización/ Despenalización
Producción	Represiva	Compatible A1	Compatible A3	? Incompatible C1
	Desarrollo	Compatible A2	Compatible A4	Compatible C2
	Legalización/ Despenalización	? Incompatible B1	Compatible B2	Compatible D1

Fuente: Elaboración propia.

Estrategia A1. Prohibición en el consumo y represión en la producción: respondiendo al razonamiento que culpabiliza a los productores y a los consumidores de los problemas generados por las drogas, esta estrategia prohibicionista tiene como objetivo final erradicar consumo y producción de drogas y muestra claramente una ideología sobre el problema. La combinación de políticas coercitivas en la oferta y la demanda estaría indicando que hay una responsabilidad compartida entre consumidores y productores. Ambas acciones son perfectamente compatibles desde un punto de vista ideológico y resultan coherentes para una visión que respalda que, partiendo de la base de que hay que terminar con las drogas, la solución más eficaz es la represión. Esta estrategia ha sido la predominante en Estados Unidos entre los años 80 y los 2000.

Estrategia A2. Prohibición en el consumo y desarrollo en la producción: es otra posible estrategia bajo la idea principal de lograr erradicar las drogas. Las ideas implícitas en esta combinación de políticas consideran que la mejor forma de frenar el consumo es mediante su prohibición. Mientras que la producción se explica por problemas económicos, por lo tanto las políticas de desarrollo serían las más adecuadas. En esta estrategia se considera que para frenar el consumo lo mejor es reprimirlo. Mientras que para frenar la producción hay que ayudar a los productores a encontrar otras actividades económicas. La característica de esta combinación de medidas es que se estaría concediendo más responsabilidad o culpa al consumidor que al productor.

Estrategia A3. Prevención en el consumo y represión en la oferta: Esta estrategia que buscaría terminar con la oferta a base de penalizar a los productores y reducir la demanda a través de políticas de carácter preventivo, expresa la idea contraria a la anterior combinación. Una represión al productor y una ayuda y prevención en el consumo, está respaldando la idea de que los productores son los culpables del problema de las drogas, mientras que los consumidores serían considerados víctimas. Esta lógica defiende que si hay consumo de estupefacientes es porque éstos se producen y los consumidores son víctimas de esa oferta. Suponiendo así que la oferta de drogas crea la demanda.

Estrategia A4. Prevención en el consumo y desarrollo en la producción: esta combinación, responde perfectamente a una ideología que considera que las conductas de productores y consumidores son dadas por problemas estructurales y no por malos comportamientos o comportamientos desviados. La estrategia que desarrolla medidas de prevención en la demanda y medidas de desarrollo en la oferta reconoce una responsabilidad compartida entre los productores y consumidores. Esta combinación de medidas es totalmente compatible desde el punto de vista técnico y también ideológico. Su lógica establece que oferta y demanda son igual de responsables, pero no culpables. Esta idea encuentra que el consumo y producción de drogas deben ser eliminados, pero la mejor forma es mediante incentivos para el abandono de la producción y consumo de drogas. Los castigos no se consideran la forma eficaz de reducir la oferta y demanda de drogas.

Las cuatro estrategias analizadas (A1, A2, A3 y A4) tienen dos principales rasgos en común: comparten el objetivo principal de erradicar las drogas y consideran la necesidad de tomar medidas en la producción y el consumo; es decir, establecen que para terminar con las drogas es necesario combinar medidas de reducción de la oferta con acciones de reducción de la demanda. Las políticas que se encuentran en las mencionadas estrategias son las que se emplean actualmente: prevención y represión en el consumo y desarrollo y represión en la producción.

Estrategia B1. Prohibición del consumo y legalización o despenalización de la producción: Una estrategia que prohíba el consumo y que legalice o despenalice la producción estaría entrañando una contradicción ideológica y en muchos casos una imposibilidad técnica (si nos referimos a legalizar la producción y prohibir el consumo en el mismo país por ejemplo). Sin embargo no es una combinación de medidas incompatibles, ya que si entendemos despenalización como dejar de atacar la producción (no como legalizarla), es decir, no tomar ningún tipo de medidas contra la producción de drogas, esta estrategia sería posible y lógica. En el caso de nuestro estudio esta estrategia consistiría en el abandono de las políticas de reducción de la oferta en Colombia y en el empleo medidas coercitivas en el consumo.

Estrategia B2. Prevención en el consumo y legalización o despenalización de la producción: Ésta combinación de medidas trata de resolver el problema a través de una reducción de la demanda con medidas preventivas. El ejemplo de esta estrategia lo encontramos con el caso actual del tabaco en Estados Unidos y en Europa Occidental, donde la tendencia es terminar con el consumo mediante políticas de reducción de la demanda de carácter preventivo mientras que su producción es legal y en ningún caso se ha pretendido ilegalizarla. En el caso del tabaco, en lo que respecta a la demanda hay una combinación de permisión (porque no está prohibido) y prevención. En el caso de las drogas ilegales, la política de prevención en el consumo tendría que ir acompañada de una despenalización o legalización de éste para que tuviera sentido en una estrategia que legaliza la producción.

Las políticas B1 y B2 establecen que se puede terminar con el problema reduciendo el consumo. Por lo tanto no comparten la necesidad de terminar con la oferta de drogas como objetivo principal sino que se puede permitir la producción y actuar sólo en el lado de la demanda. En el lado de la demanda las políticas represivas o preventivas no tienen porque aplicarse aisladamente. Ambas pueden combinarse y de hecho se combinan en muchos países. La prevención en la demanda también sería compatible con la legalización y con la despenalización del consumo.

Estrategia C1. Legalizar o despenalizar el consumo y represión en la producción: esta combinación implica la contradicción que supondría legalizar el consumo y prohibir la producción. No obstante esta estrategia existe en el caso de la despenalización del consumo de estupefacientes. Actualmente el consumo de drogas ilegales está despenalizado en varios países europeos, entre ellos España y Portugal. En nuestro caso de estudio sobre la cocaína, existe una situación que hace que la producción en los países andinos sea ilegal y criminalizada, mientras que su consumo en algunos países está despenalizado. Este escenario otorga una mayor responsabilidad a los países productores.

Estrategia C2. Legalizar o despenalizar el consumo y desarrollo en la producción: esta combinación de políticas resulta más compatible ideológicamente que la anterior. Una estrategia que busca despenalizar o legalizar el consumo y que propone desarrollo alternativo para reducir la producción, considera que las acciones tienen que concentrarse en la producción, pero no a través de represión. En esta estrategia se trataría de desculpabilizar al consumidor y descriminalizar al productor al considerar que hay que ofrecerle incentivos para que deje de producir droga. Tal estrategia representa los principios y acciones generales de la Unión Europea en la materia.

Estrategia D1. Legalizar o despenalizar el consumo y la producción: una despenalización o legalización de la producción y consumo corresponderían totalmente a las ideas del modelo de reducción del daño. Legalizar la producción y el consumo de estupefacientes es compatible con políticas preventivas en la demanda, es decir legalizar las drogas puede acompañarse de una reducción de su consumo. La idea de

legalizar la producción y consumo acepta que las drogas existen y que están en la sociedad, pero no tiene porque renunciar al objetivo de terminar con el consumo de narcóticos. En el mismo sentido que en los países occidentales se persigue terminar con el consumo de tabaco y con el consumo de alcohol, sin plantearse la ilegalización ambas sustancias.

Las posibilidades en la determinación de una estrategia antidroga son muy amplias y no sólo se reducen a la prohibición. Las políticas actuales reflejan algunas de las combinaciones representadas en el modelo de compatibilidad de estrategias en la oferta y la demanda (figura 19). A lo largo del tiempo puede variar la estrategia predominante en el ámbito de las drogas y es posible que se establezcan otras estrategias que hemos representado en el cuadro. Actualmente, las combinaciones de políticas de reducción de la producción y de reducción del consumo son las predominantes respecto a los estupefacientes clasificados como ilegales.

4. Políticas internacionales de lucha contra las drogas

Siguiendo la clasificación del doctor Cornelius Friesendorf¹²⁷ distinguimos tres niveles en las políticas de drogas: políticas coercitivas y de incentivo (denominadas en nuestra investigación como represivas y de desarrollo), políticas domésticas e internacionales y políticas de reducción de la oferta y de reducción de la demanda. En nuestro trabajo nos centramos en las políticas internacionales de la Unión Europea, Estados Unidos y Naciones Unidas en Colombia y en las políticas domésticas de Colombia (ambos niveles establecen políticas represivas y de desarrollo).

Los objetivos de Estados Unidos y los de Colombia han propiciado el establecimiento prioritario de políticas coercitivas, dejando en un segundo plano a las políticas de incentivo. El sistema de políticas antidroga en Colombia, caracterizado por su naturaleza represiva es parte del régimen internacional de fiscalización de drogas liderado por Estados Unidos. La potencia ha considerado que el consumo de drogas reta su seguridad nacional y justifica así intervenciones de carácter militar destinadas a

¹²⁷ FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge.

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 se ha centrado en medidas represivas.

La Unión Europea y las Naciones Unidas, configuran la vertiente menos represiva del sistema internacional de fiscalización de drogas, en lo que a medidas en los países productores se refiere, aportando una visión más desarrollista del problema en Colombia. Estados Unidos en su política internacional prioriza políticas de reducción de la oferta de tipo coercitivo, como la fumigación; mientras que la Unión Europea en su política internacional favorece a políticas de incentivos como el desarrollo alternativo.

4.1. Los intereses de los actores internacionales: la reducción del consumo de drogas como objetivo común

Las políticas internacionales antidroga se explican por los intereses¹²⁸ de los actores internacionales. En acuerdo con los principios constructivistas, *“the national interest is again an important explanatory tool in international politics providing it is understood as a social construction”*¹²⁹. Centrándonos en las políticas internacionales de reducción de la oferta de drogas, los actores internacionales que participan en la lucha contra las drogas lo hacen en función de sus intereses (reducir el consumo y la producción de ciertas drogas) que han sido determinados por un conjunto de ideas y compartidas socialmente a nivel internacional.

La ideología¹³⁰ de los actores (cuyos roles e intereses ya han sido definidos por un contexto institucional y social que ha establecido unos principios y valores

¹²⁸ Desde el constructivismo social como perspectiva analítica las bases de los intereses son las identidades de los actores. Las identidades otorgan a los actores roles específicos. A su vez las identidades participan de ideas y significados colectivos contruidos socialmente. Véase WENDT, A.1992. “Anarchy is What States Make of it: The social Construction of Power Politics” En *International Theory: Critical Investigations*, (1995).ed. James Der Derian. London: Macmillan Press.

¹²⁹ BURCHILL, S. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan. p.187.

compartidos en torno al principio de “tolerancia cero” hacia ciertas drogas), ha definido qué concretas políticas internacionales antidroga son adecuadas. Es decir, las creencias sobre cuáles son las causas que explican consumo y producción y cuáles son las mejores soluciones han determinado las medidas antidroga vigentes, lo que explica los diferentes tipos de políticas (represivas o de incentivos).

Si bien la existencia de una política exterior de Estados Unidos y la Unión Europea para reducir la producción de cocaína, se explica porque estos actores tienen un interés que justifica su intervención en los países productores; a su vez las políticas que estos actores implementan influyen en sus identidades y por lo tanto en sus intereses. La materialización de políticas de cooperación y represivas en Colombia es un elemento que contribuye a la constitución de la identidad de Estados Unidos y de la Unión Europea como actores que tienen un papel internacional en la lucha antidroga y la identidad de Colombia como receptor de ayuda para luchar contra las drogas.

Figura 20. Las variables en las políticas internacionales antidroga

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES EXPLICATIVAS
Identidades e intereses de los <i>role player</i> <div style="text-align: center;">↓</div> Políticas internacionales antidroga	<ul style="list-style-type: none"> -Principios y valores compartidos: algunas drogas deben desaparecer. -Contexto institucional: tolerancia cero ante ciertas drogas -Prácticas normativas: prohibición del consumo y producción de drogas

Fuente: Elaboración propia.

¹³⁰ Entendemos por ideología la creencia personal sobre las causas y efectos del comportamiento humano. La RAE define ideología como *Conjunto de ideas fundamentales que caracteriza el pensamiento de una persona, colectividad o época, de un movimiento cultural, religioso o político, etc.*

4.2. Los actores del sistema antidroga en Colombia y sus intereses

Se distinguen dos grupos de actores en la problemática de nuestra investigación: actores que intervienen para reducir la producción de drogas (integrantes del sistema de la reducción de la oferta) y actores que mantienen la producción de drogas (actores integrantes del sistema de la producción). El primer grupo de actores, compuesto por Estados Unidos, la Unión Europea, la Organización de Naciones Unidas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y el Gobierno Colombiano, tiene el objetivo de reducir los cultivos de coca, opio y marihuana en Colombia. Aunque no todos los actores de este grupo tienen exactamente los mismos intereses, todos ellos tienen un objetivo en común que es erradicar los cultivos ilícitos.

La Unión Europea y Estados Unidos son los principales consumidores de cocaína y su interés fundamental es reducir el consumo de drogas entre sus ciudadanos, considerándolo como un importante problema social. De forma que la intervención de Estados Unidos y la Unión Europea en Colombia destinada a la erradicación de cultivos ilícitos es explicada por su importancia como consumidores¹³¹. Ambos actores tienen por objetivo intermedio ejercer una influencia en el Estado de Colombia, con el fin de hacer al Gobierno Colombiano partícipe de sus ideas y formas de proceder para abordar el problema de la producción de drogas ilegales.

En el caso de Estados Unidos se localizan otros intereses de carácter económico (relacionados sobre todo con el control y gestión de recursos naturales), y de carácter estratégico, que han contribuido a explicar su injerencia en América Latina. En la estrategia económica de Estados Unidos en la región andina existen importantes centros de interés como el petróleo y los acuerdos comerciales¹³². El empleo de la lucha contra las drogas también ha constituido un pretexto para justificar la expansión militar de

¹³¹ La injerencia de Estados Unidos y de la Unión Europea en los países de América Latina para reducir la producción de drogas es de naturaleza distinta y magnitudes distintas. Estados Unidos interviene en unas proporciones significativamente mayores en términos económicos y logísticos, y la naturaleza de esta intervención responde a cuestiones de seguridad. La Unión Europea, además de conceder un presupuesto mucho más reducido a la lucha contra las drogas en América Latina, ejerce una intervención que forma parte de la cooperación internacional al desarrollo.

¹³² AHUMADA, C. 2009. "La región andina en el siglo XXI: entre la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y los gobiernos alternativos." In *América Latina y el Caribe, Una región en conflicto, Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*, ed. Nayar y Olivier López Cartellanos, Lucio. México DF: Plaza y Valdés. 235-262.

Estados Unidos en América Latina¹³³ *“The so-called “war on drugs” has become a cloak for military expansion in Latin America. Military and counternarcotics spending have sucked up billions of dollars ostensibly to stop the flow of illegal drugs to the United States. That expenditure has been worse than useless, as 60,000 people have been murdered since the drug wars started in Mexico—yet drugs continue to flow into the United States unabated”*¹³⁴

A pesar de que la estrategia antidroga de Estados Unidos en América Latina se guíe por otros intereses económicos, en nuestro análisis abordamos su intervención antidroga en Colombia como parte de la estrategia destinada a reducir la producción de cocaína. Aunque el objetivo de erradicar la producción de drogas se mezcle con otros fines, existe un interés real por parte de Estados Unidos en disminuir la producción de cocaína (este interés queda evidenciado en la prohibición y persecución de su venta y consumo en el interior del país). El hecho de que exista una estrategia real en Colombia destinada a reducir la producción de drogas por parte de Estados Unidos nos conduce a analizarlo como un actor que, junto a la Unión Europea, ejerce influencia en los países productores de drogas.

Una característica que define la intervención de los actores internacionales en Colombia es que ambos emplean la condicionalidad en la aplicación de sus políticas. La Unión Europea tiende a condicionar sus ayudas al cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con cuestiones relativas al desarrollo social del país, asuntos relacionados con el fortalecimiento del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. Estados Unidos también condiciona su ayuda, militar y de cooperación al desarrollo a una colaboración por parte de Colombia en sus políticas y propósitos. El congreso de Estados Unidos certifica a los países que están implicados en el tráfico de drogas, y si considera que el país no está colaborando lo descertifica, lo que significa una retirada de la ayuda. Los acuerdos comerciales de ambos actores con Colombia también contienen este concepto de condicionalidad.

¹³³ Véase CARLSEN, L. 2012. “Obama Must Rewrite His Foreign Policy Legacy”. *Foreign Policy in Focus*. http://www.fpif.org/articles/obama_must_rewrite_his_foreign_policy_legacy.

¹³⁴ *Ibid.* p.1.

La Organización de Naciones Unidas, tiene un importante rol en la promoción de la política de desarrollo alternativo en Colombia. UNODC, con sede en Bogotá ejerce la labor de proporcionar asistencia para establecer una política basada en sustitución y desarrollo alternativo. Otra de las funciones de UNODC es realizar censos de los cultivos ilícitos. La Asamblea General de la ONU de 1988 (UNGASS) estableció que la promoción de alternativas legales rentables para los cultivadores era el objetivo deseable como política de reducción de la oferta. Aunque la organización ha reconocido la deseabilidad del desarrollo alternativo como política principal para reducir la producción; la institución considera que cada país tiene soberanía para tomar las medidas necesarias para reducir la producción de drogas. La Organización de Naciones Unidas también forma parte del sistema internacional de fiscalización de drogas a través de su Asamblea General donde se establecen las directrices para la estrategia antidrogas a nivel internacional y la Comisión de Naciones Unidas sobre Estupefacientes, entidades que se han mostrado en favor de políticas represivas en lo que se refiere a fiscalización y persecución de narcóticos.

Algunas organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional también financian y desarrollan proyectos de desarrollo alternativo en Colombia, en general en colaboración con el Gobierno, organizaciones locales o la UNODC. Estos actores tienen el objetivo de reducir los cultivos ilícitos en Colombia a través del desarrollo alternativo. Uno de sus objetivos intermedios es consolidar la sustitución de cultivos como una de las principales políticas de reducción de la oferta de drogas.

El Gobierno Colombiano también tiene el objetivo de reducir la producción de drogas, pero su principal objetivo es terminar con los grupos guerrilleros y con la violencia en general. Debido a la intensa relación de la violencia con la producción y comercio de drogas y la falta de soberanía del estado en ciertas zonas controladas por la guerrilla o el narcotráfico, el estado de Colombia comparte el objetivo final con la Unión Europea y Estados Unidos. Uno de los intereses del gobierno Colombiano como

integrante del sistema de la erradicación es la recepción de ayuda extranjera para fines destinados a combatir a la guerrilla y la producción de drogas¹³⁵.

El sistema de producción de drogas en Colombia se conforma por tres grupos de actores diferenciados: las organizaciones de traficantes, los productores y cultivadores y los grupos armados ilegales. Interviniendo cada grupo en una o varias etapas requeridas por el negocio (cultivo, conversión de la hoja de coca en pasta de coca y posteriormente en cocaína, transporte y distribución). Las organizaciones de traficantes son el grupo principal que se relaciona con todas las etapas exigidas por la actividad, formando parte de una estructura perfectamente articulada capaz de relacionar todos los niveles del narcotráfico (producción, distribución y venta). Su principal objetivo es aumentar sus beneficios y mantener su actividad.

Los cultivadores o productores mantienen una relación mercantil con las organizaciones de traficantes. Estas últimas diversifican la primera parte de su proceso productivo, comprando las hojas de coca a los campesinos. En algunos casos los agricultores elaboran también la pasta base de coca¹³⁶. Por lo general en Colombia ambos grupos, traficantes y agricultores, han permanecido separados ya que los traficantes han ofrecido a los campesinos el cultivo de la hoja de coca asegurando les la compra del producto. No obstante, como parte de la evolución del negocio los traficantes también han adquirido tierras y han conseguido protección de grupos paramilitares¹³⁷.

Los paramilitares y las guerrillas también intervienen en la producción de drogas, y por lo tanto forman parte del sistema de producción, aunque para este grupo el principal objetivo es obtener financiación para realizar otras actividades. El origen de la intervención de estos grupos en el tráfico de drogas se produjo con la extensión de los campos de coca hacia áreas que estaban bajo el control de grupos guerrilleros. Tales grupos se incorporaron al negocio mediante el cobro de impuestos por el comercio de

¹³⁵ BORDA, S. 2011. "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones de Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión " In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. A. Gaviria y D.Mejía (eds.). Bogotá: Universidad de los Andes. 149-177.

¹³⁶ UNODC. 2010. *World Drug Report*. Viena: Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.

¹³⁷ BOVILLE, B. 2004. *The Cocaine War in Context: Drugs and Politics*. Nueva York: Algora.

pasta base de coca y cocaína, a nivel local y regional. Paralelamente, los traficantes para proteger su negocio de tales impuestos comenzaron a llevar su seguridad privada para combatir las actividades de las guerrillas¹³⁸. Este desarrollo de grupos paramilitares como fuerzas de seguridad privada para los traficantes introdujo un actor más en la producción y comercio de drogas, ya que los grupos paramilitares -quienes trabajaron junto a la armada para combatir a los grupos de guerrilla¹³⁹ - pasaron a jugar un papel muy relevante en el control de las actividades relacionadas con el comercio de drogas.

Las guerrillas en Colombia especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) están muy relacionadas con la producción de drogas. Desde el principio de los años 80 cuando los cultivos de coca empezaron a extenderse en las zonas controladas por las FARC se estableció una estrecha relación entre la guerrilla y producción de drogas. Mediante colaboraciones y enfrentamientos con los traficantes, las FARC forman parte del negocio que les proporciona una parte importante de su financiación. (...) *las FARC han establecido vínculos con la economía de las drogas que no se limitan a los impuestos sobre el cultivo. Ahora mantienen nexos funcionales con grupos organizados del narcotráfico, tanto para el suministro de materia prima como para la facilitación de laboratorios de procesamiento y rutas, o suministro de sustancias ya procesadas para su exportación*”¹⁴⁰.

Parte de la extensión de los cultivos de coca en Colombia ha sido motivada por las FARC¹⁴¹. Las FARC y el ELN no son los únicos grupos de guerrilla que han sido relacionados con la producción y tráfico de drogas; en la época de los grandes cárteles ya se conocían relaciones entre la guerrilla Movimiento 19 de Abril (M-19) y el cartel de Medellín¹⁴². En las últimas décadas la guerra contra las drogas y la lucha contra la guerrilla se han difuminado, convirtiéndose en la misma política o en una parte de la

¹³⁸ Véase ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008. *Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assessment*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ JELSMA, M. 2004. "Estrategias políticas y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas.p.1." <http://www.tni.org/archives/act/1593>.

¹⁴¹ LABROUSSE, A. 2004. Colombie : le rôle de la drogue dans l'extension territoriale des FARC-EP (1978-2002). *Hérodote* (112): 27-48.

¹⁴² CRANDALL, R. 2002. *Driven By Drugs, U.S Policy Toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.

misma estrategia. En otros términos, “*La narcotización del conflicto ha justificado la militarización de la estrategia antidrogas*”¹⁴³.

Un importante nivel del sistema de producción de drogas lo conforman las estructuras de lavado de dinero y la reinserción del dinero de la droga en la economía formal. Otros actores intervienen para facilitar el lavado de dinero de la droga, su conexión con la economía formal y otras actividades financieras relacionadas. Igualmente miembros corruptos de los gobiernos, instituciones y cuerpos de seguridad facilitan el blanqueo de dinero y tráfico de drogas¹⁴⁴.

En esta tesis doctoral analizamos las acciones de los actores que pretenden reducir la producción de drogas, enfrentados a los actores que la mantienen. Históricamente el segundo grupo de actores - el que constituye el sistema de producción de drogas ilegales en Colombia- se ha mostrado más fuerte que el primero, en el sentido en que ha continuado realizando su actividad y la producción global y el consumo global de drogas no se han visto especialmente afectadas por ninguna política antidroga. La resistencia que ha demostrado el sistema de producción de drogas, ha conducido a una intensificación y prolongamiento de las acciones del primer grupo de actores.

¹⁴³ JELSMA, M. 2004. *op.cit.*

¹⁴⁴ LABROUSSE, A. 2004. *op.cit.*

Figura 21. Sistema de reducción de la oferta de drogas en Colombia: actores y objetivos

ACTOR	OBJETIVOS	FUNCIONES
Estados Unidos	<p>Reducir la producción de drogas en Colombia.</p> <p>Reducir el consumo de cocaína en Estados Unidos.</p> <p>Influir al gobierno Colombiano en el establecimiento de la estrategia antidroga definida desde el Departamento de Estado Americano.</p>	<p>Financia y ejecuta programas de desarrollo alternativo, de fumigación de cultivos y de interdicción</p>
Unión Europea	<p>Reducir la producción de cocaína en Colombia.</p> <p>Reducir el consumo de cocaína en Europa.</p> <p>Establecer el desarrollo alternativo como política de erradicación.</p>	<p>Financia y ejecuta programas de desarrollo alternativo</p>
UNODC	<p>Reducir la producción de drogas.</p> <p>Consolidar el desarrollo alternativo como política de erradicación de cultivos.</p>	<p>Financia y ejecuta programas de desarrollo alternativo</p>
Gobierno Colombiano	<p>Disminuir la producción de cocaína</p> <p>Obtener ayuda extranjera</p> <p>Reducir la violencia</p> <p>Privar a las guerrillas de recursos financieros</p>	<p>Financia y ejecuta todas las políticas antidroga en Colombia en colaboración con los actores extranjeros</p>

Fuente: Elaboración propia.

El sistema de reducción de la oferta de drogas debe su existencia a la estabilidad e importancia de la economía ilegal de producción y tráfico de drogas en Colombia. Una extensa red de traficantes y productores aseguran, desde hace décadas, la importante producción de cocaína en el país. Este grupo de actores ha mostrado una gran capacidad de supervivencia y adaptación ante las acciones antidroga de los actores nacionales e internacionales.

Figura 22. Sistema de producción de drogas en Colombia: actores y objetivos

ACTOR	OBJETIVOS	FUNCIONES
Propietarios Cultivadores Productores	Trabajar Obtener un ingreso estable	Cultivan y recolectan hoja de coca. Producen pasta base de coca. Producen cocaína.
Traficantes/ grupos criminales	Maximizar sus beneficios Continuar su actividad	Compran pasta base de cocaína a los campesinos. Controlan los laboratorios de producción. Gestionan la distribución y venta internacional de cocaína.
Grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares)	Obtener financiación para sus actividades principales	Controlan los cultivos. Compran/venden pasta base de cocaína. Poseen/controlan laboratorios.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. Las políticas antidroga predominantes: represión y desarrollo

En esta tesis, abordamos la problemática desde el primer grupo de actores que tiene por objetivo reducir la producción de drogas mediante las políticas internacionales de erradicación de drogas en Colombia. Aunque el objetivo de los actores internacionales es el mismo (reducir producción y consumo de drogas ilegales), la ideología de los actores difiere, lo que se traduce en diferentes políticas antidroga internacionales.

Las políticas que estudiamos, clasificadas en dos grupos -represivas y de desarrollo- abordan el problema de forma diferente. Las principales explicaciones de esta dicotomía son, la estimación de las causas de la génesis del problema y la consideración de diferentes métodos para erradicar las drogas. Las dos principales ideologías no sólo definen las principales políticas de reducción de la producción de cocaína, sino que también describen las posturas de Estados Unidos y de la Unión Europea: Europa se inscribe sólo en las políticas de desarrollo, y Estados Unidos prioriza las políticas represivas, aunque también emplea políticas de desarrollo de forma más secundaria.

Figura 23. Ideologías predominantes para abordar la oferta de drogas en Colombia

	REPRESIÓN	DESARROLLO
OBJETIVO PRINCIPAL	El objetivo de los actores es erradicar la producción de drogas en Colombia	
MEDIDAS PRINCIPALES EN COLOMBIA	Erradicar la oferta de drogas mediante el empleo de medidas coercitivas: Fumigación aérea Erradicación manual Operaciones de interdicción	Erradicar la oferta de drogas mediante el empleo de políticas de desarrollo que incentiven el abandono del cultivo

Fuente: Elaboración propia.

Una estrategia antidroga puede componerse de medidas procedentes de distintas ideologías y puede alterarse por el factor tiempo. De forma que el mismo actor puede establecer políticas de desarrollo y políticas represivas como parte de la misma táctica y cambiar su estrategia lo largo del tiempo. Las estrategias empleadas en Colombia las hemos clasificado en cuatro tipos: “desarrollo puro”, “desarrollo y coerción”, “represión y desarrollo” y “represión pura”.

Figura 24. Estrategias antidroga empleadas en Colombia

Estrategia de desarrollo puro
<p>Método: para reducir la producción de drogas únicamente emplea políticas de desarrollo alternativo: políticas de sustitución de cultivos, políticas de desarrollo social e institucional, etc. Éstas pueden ser complementadas con políticas de preferencias comerciales.</p> <p>Actores: Unión Europea y las Organizaciones no gubernamentales en Colombia</p>
Estrategia de desarrollo y coerción
<p>Método: combina políticas de desarrollo y políticas represivas priorizando el empleo de políticas de desarrollo.</p> <p>Actores: Organización de Naciones Unidas</p>
Estrategia de represión y desarrollo
<p>Método: combina políticas de desarrollo y políticas represivas priorizando las represivas.</p> <p>Actores: Estados Unidos y el Gobierno Colombiano.</p>
Estrategia de represión pura
<p>Método: únicamente tienen lugar las medidas coercitivas.</p> <p>Actores: Estados Unidos en determinadas épocas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Las actuales estrategias en Colombia combinan represión y desarrollo. La táctica antidroga que sólo establece políticas represivas no existe actualmente, es una estrategia que Estados Unidos ha empleado en anteriores periodos. En Colombia, hasta el inicio de los programas de desarrollo alternativo¹⁴⁵, las políticas antidroga eran fundamentalmente represivas. La Organización de Naciones Unidas como actor internacional establece una dualidad metodológica para abordar el problema de las drogas. La Organización de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen (UNODC) se inscribe sólo en las políticas de desarrollo como método de erradicación. Mientras que otros de sus organismos (Asamblea General, Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes) mantienen una aproximación represiva que influencia a las políticas en Colombia.

Entre los principales factores que influyen en el establecimiento de una política de regulación de drogas - percepción sobre las drogas, delimitación del problema, comportamiento de los agentes y comportamiento de los agentes ante los mecanismos de regulación- El factor relativo a la reacción y actuación de los individuos que participan en producción, tráfico y consumo de drogas, supone una variable fundamental en el análisis de las políticas públicas de drogas. La valoración de tal factor da lugar a la dualidad fundamental entre los tipos de políticas de drogas (represivas y no represivas). Igualmente, el estudio del comportamiento de los individuos ante los mecanismos de regulación se hace necesario en el análisis del impacto de las políticas de drogas.

5. El comportamiento de los individuos y los mecanismos de regulación

Las reglas legales, reglas morales y reglas sociales o culturales, son los tres mecanismos que influyen y regulan el comportamiento de los individuos. Los agentes que participan en producción, tráfico y consumo de drogas, están influidos por normas que difieren de las establecidas legalmente. Las reglas legales son administradas por la ley y los individuos respetan este tipo de normas motivados por el miedo a tener una sanción legal si no lo hacen (el sentimiento positivo si se respeta la norma legal sería

¹⁴⁵ La primera política de desarrollo alternativo en Colombia fue un proyecto de sustitución de cultivos en 1985. El proyecto fue financiado y ejecutado por Naciones Unidas.

gratificación). Las reglas morales están determinadas por una obligación moral que de no ser respetada causaría un sentimiento de culpa o remordimiento, en este caso es la conciencia lo que inhibe a los individuos de violar alguna norma moral, mientras que, si la regla moral es respetada el sentimiento es de gratificación para la conciencia de los individuos. Las reglas sociales o culturales vienen determinadas por la sociedad o el grupo social en el que se encuentran los individuos. El no cumplimiento de normas sociales causaría un rechazo social, por lo que los individuos se ven obligados a cumplir las normas por miedo al rechazo social; en cambio el respeto a las reglas culturales proporciona al individuo un reconocimiento social¹⁴⁶.

Existen normas que dan lugar a mecanismos de regulación de producción, tráfico y consumo de drogas. Igualmente hay normas entre los consumidores y los productores que propician un marco en el que consumir es socialmente y moralmente aceptado. Respecto a los cultivadores y productores, en algunos entornos también hay normas sociales que establecen el cultivo de drogas como una actividad socialmente y moralmente aceptada. En estos entornos no se produce un rechazo social ni un sentimiento de culpa por producir o consumir drogas.

La administración de una norma legal en un ámbito donde no hay respeto hacia a las sanciones legales -bien porque no sean eficaces debido a la falta de administradores o control o bien porque no sean respetadas culturalmente- no comporta una regulación eficaz. Con respecto a la producción de drogas, la inclusión de normas legales en ámbitos donde éstas no tienen valor no puede resultar eficaz. En Colombia una norma legal como la prohibición de la producción de cocaína en áreas donde la administración legal no está presente o no es respetada por la población, carece de efectividad. Son unas normas sociales distintas de las legales las que predominan en esas áreas. En tales casos existe una gran brecha entre las normas sociales y las legales. Los cultivadores de coca suponen un claro ejemplo, ya que, en muchas de las áreas donde se cultiva el Estado no tiene presencia ni legitimidad, por lo que la lógica de las leyes estatales no tiene ningún valor.

¹⁴⁶ MOCKUS, A. 2002. Co-Existence as Harmonization of Law, Morality and Culture. *Prospects* XXXII (1): 20-37.

En el fenómeno del consumo de drogas ilegales, existe una lógica de actuación respaldada por los usuarios de drogas que explica su reacción ante los mecanismos de regulación. Si un consumidor no tiene ningún miedo a las sanciones legales debido a su facilidad para afrontarlas o las bajas probabilidades de ser incautado, las normas legales no resultan ser un mecanismo eficaz con capacidad de reducir el consumo de drogas. En este ámbito, las normas morales son las que regulan el comportamiento. En los entornos donde se consumen drogas también existe una gran brecha entre las normas morales y sociales -que permiten el consumo- y las legales -que no lo permiten-.

El estudio de las normas se convierte en un asunto de especial importancia en nuestro análisis, ya que, no sólo nos ayuda a comprender el comportamiento de los agentes que intervienen en la producción y consumo de drogas sino que resulta muy importante para poder vislumbrar unas políticas más eficaces que las actuales. La reducción actual en el consumo de tabaco en Estados Unidos, no se debe sólo a las normas regulatorias en el uso del tabaco, sino también a la modificación que ha ocurrido en las normas sociales, es decir el cambio respecto a su aceptación social¹⁴⁷.

5.1. Las normas sociales y su influencia en el comportamiento

Una norma social es una actitud social que especifica qué se debe hacer y qué no se debe hacer en determinadas situaciones; en otras palabras, una norma social indica aprobación o desaprobación. Hay normas sociales sobre casi todos los aspectos del comportamiento humano y a veces forman parte de la ley. Las normas sociales están reforzadas por sanciones sociales y en ocasiones por sanciones legales, aunque no necesariamente¹⁴⁸. Una definición clara y concisa sobre norma o regla es la adoptada por Nicholas Onuf: “ *A rule is a statement that tells people what we should do* ”¹⁴⁹. Si alguien falla en lo que una regla dice que se debe hacer, entonces se puede esperar que

¹⁴⁷ El consumo de tabaco resulta un ejemplo sobre cómo las normas sociales o culturales influyen en el comportamiento del consumidor en ausencia de normas prohibitivas. El establecimiento de normas sociales o culturales ha hecho que la percepción hacia el consumo de tabaco cambie. La regulación se ha efectuado mediante normas regulatorias en tiempo y lugar (como prohibición en ciertos lugares públicos, control de la edad para comprar tabaco, etc.).

¹⁴⁸ Véase STUNSTEIN, C. 1996. Social Norms and Social Roles. Columbia Law Review 96 (4): 903-968.

¹⁴⁹ ONUF, N. 1998. "Constructivism: A User's Manual." In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova. New York: M.E Sharpe.p.59.

haya consecuencias por no haber seguido esa regla: puede haber otra regla que establezca las consecuencias en la situación en la que se rompe una regla¹⁵⁰.

No hay un acuerdo sobre cuál es el efecto de las normas sociales en la acción humana, aunque hay aceptación en que éstas afectan el comportamiento. En este estudio tomamos como referencia el trabajo de la profesora Cristina Bicchieri¹⁵¹ que considera que las normas sociales motivan las acciones de forma indirecta mientras que los motivos directos son las creencias y deseos de los individuos que mantienen las normas (de forma que si los individuos dejaran de tener esas creencias y deseos la norma dejaría de existir). Según la definición que ofrece la profesora Bicchieri, una norma social es seguida por la población si existe un subconjunto de individuos, lo suficientemente amplio, que sabe que existe una regla que se aplica en cierto tipo de situaciones. Además cada individuo espera que los demás cumplan esa regla y sabe también que las otras personas esperan que el individuo cumpla con la norma (en esta última expectativa el individuo es consciente de que pueden haber sanciones al comportamiento)¹⁵².

Las normas sociales varían en el tiempo y según el ámbito social. Existen normas sociales que generan perjuicios en la sociedad y en los individuos. El consumo de drogas legales e ilegales está amparado por normas culturales, que independientemente de su regulación legal, fomentan el consumo de drogas en determinados ámbitos sociales¹⁵³.

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ Véase BICCHIERI, C. 2006. *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms* Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁵² Para una definición más exhaustiva de las normas sociales y sus propiedades véase BICCHIERI, C. 2006. *op.cit.*

¹⁵³ En Europa y Estados Unidos, durante las décadas pasadas, el acto de fumar entre los adolescentes aportaba buena reputación, de forma que para pertenecer un grupo popular una de las normas era fumar. Otras normas como consumir alcohol y otros hábitos no necesariamente beneficiosos para los adolescentes aportan buena reputación. Actualmente esa misma norma que mostraba el tabaco como algo que proporciona buena reputación está cambiando. Esta percepción social sobre el hábito de fumar es un factor de mucha influencia para que se abandone el uso de tabaco en la sociedad.

5.1.1. Motivos que explican el cumplimiento de normas socialmente establecidas

De acuerdo con Cristina Bicchieri¹⁵⁴, las principales razones que hacen que las normas se cumplan pueden ser el miedo (para evitar sanciones) y el deseo de gustar a los otros. Estos dos motivos implican que la norma se respete en circunstancias en las que las acciones están vigiladas. Aunque también puede seguirse una norma en ausencia de vigilancia, debido al sentimiento de culpa que crearía el no cumplimiento (la existencia de un sentimiento de culpa o resentimiento es una señal de que hay una norma social y además se está de acuerdo con ella).

Otro motivo para cumplir con una norma se deriva de la aceptación de que las expectativas de otras personas están bien fundamentadas y por lo tanto las encontramos razonables, lo que nos lleva a cumplir con la norma establecida, en este caso la norma se cumple también en anonimato y con ausencia de sanciones¹⁵⁵. De acuerdo con la definición anterior de norma social, los individuos cumplen una norma social porque consideran que en tal situación hay que cumplirla y por las expectativas (expectativas de que el resto de personas también lo haga y expectativa de lo que el resto de personas esperan de uno mismo).

La obligación de cumplir una norma puede ser incentivada por diferentes emociones, positivas o negativas: sentimiento de culpa y de vergüenza o sentimiento de estima o desaprobación, donde la estima proporciona utilidad¹⁵⁶. El sentimiento de culpa por romper una regla indica que existe una norma moral que es la que hace sentir al individuo culpable, mientras que el sentimiento de vergüenza no tiene porque verse acompañado por un sentimiento de culpa, ya que indica que se ha roto una norma que estaba de acuerdo con las creencias de los otros, pero no necesariamente con los principios del individuo.

¹⁵⁴ Véase BICCHIERI, C. 2006.*op.cit.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Véase McADAMS, R y RASMUSEN, E. 2004. "Norms in Law and Economics." In *Working Papers 2004-II*, ed. Kelley School of Business Indiana University, Department of Business Economics and Public Policy.

5.1.2. Modificaciones en el comportamiento a través de cambios en las normas

El comportamiento humano puede ser modificado a través de un cambio en las reglas. Cuando existen normas sociales que motivan un comportamiento de riesgo -como por ejemplo las que incentivan el consumo de drogas legales o ilegales- puede establecerse una política que tenga por objetivo modificar las normas sociales para desincentivar esos comportamientos de riesgo¹⁵⁷. Existen campañas de gobiernos e instituciones que buscan cambiar ciertas normas y su significado¹⁵⁸. En ocasiones no existen las reglas que inducen a un buen comportamiento y en su lugar hay normas que inducen malos comportamientos. En estos casos el estado u otros organismos (públicos o privados) pueden tratar de corregir la norma que promueve malos comportamientos a través de diferentes mecanismos; como por ejemplo, las campañas que inducen a tener hábitos sanos como dejar de fumar, hacer deporte, tomar comida sana... y que muestran lo perjudicial de ciertos hábitos como ocurre con el uso de drogas legales e ilegales.

Las herramientas que pueden emplear los gobiernos para cambiar normas y sus significados - y por lo tanto influir en el comportamiento de los individuos- son¹⁵⁹: la difusión de información, que busca cambiar las creencias de la gente; la persuasión, que además de informar se persuade al individuo para que tenga cierto comportamiento; el empleo de tasas o subsidios, que penalizan o premian ciertos comportamientos, restricciones sobre tiempo, lugar y formas y la coerción (La prohibición del consumo de drogas estaría dentro de este último grupo).

El empleo de las anteriores herramientas por parte de una institución para cambiar una norma o para hacer surgir una regla nueva, incluye a veces el uso de las leyes, como es el caso de la prohibición de ciertas drogas, o la restricción de otras, como por ejemplo las restricciones de edad para el consumo de alcohol y tabaco. En otras ocasiones no se emplean las leyes sino sólo la información y persuasión. En el

¹⁵⁷ Véase STUNSTEIN, C. 1996: *op.cit.*

¹⁵⁸ En Estados Unidos, recientemente ha cambiado la norma social y el significado social que hacía que anteriormente se viese el hábito de fumar como algo atractivo, ahora se percibe al fumador como un adicto. Este tipo de acciones pueden conducir a que, por ejemplo, entre los adolescentes del instituto ya no sea una norma tener que fumar para formar parte de un grupo popular.

¹⁵⁹ STUNSTEIN, C. 1996: *op.cit.*

caso del consumo drogas ilegales, los gobiernos emplean prácticamente todas las herramientas anteriormente citadas. Se dan campañas informativas y persuasivas en paralelo a la aplicación de leyes que prohíben el consumo de drogas (que a veces dan lugar a políticas coercitivas que pueden entrañar sanciones económicas o penales). En el caso de las drogas legales los gobiernos emplean la información, la persuasión y la restricción en tiempo, lugar y forma.

5.1.3. El uso de la ley para cambiar normas sociales

Desde el punto de vista de los mecanismos de regulación, una norma puede ejercer el mismo efecto que una ley, aunque ambos mecanismos impongan distintos incentivos al comportamiento. La relación entre reglas legales, sociales y morales es compleja; no siempre es fácil distinguir entre norma y ley, es decir entre lo que ha sido impuesto por culpa, estima y vergüenza y lo que ha sido impuesto por el poder del estado¹⁶⁰. El empleo de la ley como corrector de ciertas normas perjudiciales, tiene por objetivo reconstruir las reglas que existen y cambiar el significado social de ciertas acciones.

Cuando se utiliza la legalidad como mecanismo de regulación para cambiar normas, la ley tiene entonces cierto peso moral¹⁶¹. Las normas legales que buscan cambiar ciertas normas sociales que son perjudiciales para la población o hacer surgir otras nuevas, tienen una base de protección cuyo objetivo es llevar al ciudadano hacia buenas prácticas. No obstante, su empleo realiza un juicio moral sobre lo que un individuo debe y no debe hacer¹⁶².

Una ley puede facilitar el surgimiento de una norma¹⁶³ y por lo tanto, ciertas leyes pueden conseguir cambiar normas sociales que son perjudiciales. En este sentido

¹⁶⁰ Véase McADAMS, R y RASMUSEN, E.2004. *op.cit.*

¹⁶¹ STUNSTEIN, C. 1996. On the Expressive Function of Law. *University of Pennsylvania Law Review* 144 (5): 2021-2053.

¹⁶² El juicio moral sobre el comportamiento de los individuos es susceptible de un gran debate. Si una persona no debe drogarse porque es peligroso para su salud, tampoco debería tener otros comportamientos perjudiciales, como por ejemplo tomar alimentos con grasas saturadas que también perjudican a la salud o hacer deportes de riesgo. La determinación de cuáles son los comportamientos individuales perjudiciales para la salud que deben ser regulados por la ley es muy ambigua.

¹⁶³ Véase McADAMS, R y RASMUSEN, E.2004. *op.cit.*

el uso de leyes puede tener el objetivo de modificar normas sociales, como es el caso del consumo de drogas y de la producción y venta de drogas. Tales leyes parten de principios que se consideran buenos para la población, sin embargo empíricamente se ha demostrado que una cosa son las intenciones o principios establecidos por la ley y otra las consecuencias producidas por la ley¹⁶⁴. Si el principio que establece la ley es bueno y su resultado o consecuencia también, estaríamos ante una regulación exitosa; sin embargo en algunos casos la consecuencia de la aplicación de esa ley es ambigua o incluso negativa.

Existen métodos de información o persuasión, que tiene por objetivo reducir el consumo de drogas, que no logran modificar los patrones de comportamiento perjudiciales en lo que pretendían influir. En ocasiones las normas sociales van acompañadas por leyes que las apoyan, aunque esto no sea necesario. También hay normas sociales que son rechazadas y esto muchas veces está relacionado con la ley, en parte porque que la fuente u organismo que realice la campaña genere desconfianza, e Incluso hay campañas por parte de autoridades que pueden llegar a generar el efecto contrario¹⁶⁵; *“If Nancy Reagan tells teenagers to “Just say no” to drugs, many teenagers may think that is very good to say yes”*¹⁶⁶ . .

5.2. Relación entre las normas, el consumo de drogas y su regulación

Las normas sociales y el consumo de drogas tienen una doble relación antagónica:

- Existe una norma social y legal que establece que no hay que consumir drogas ilegales. Actualmente esa norma está cambiando para el consumo de algunas sustancias.
- Existen normas sociales -en determinados círculos- que incentivan a consumir drogas. Algunas de las acciones de los gobiernos u otras instituciones nacionales o internacionales pretenden, mediante políticas públicas, cambiar estas normas para desincentivar el consumo.

¹⁶⁴ Véase STUNSTEIN, C. 1996.*op.cit.*

¹⁶⁵ *Ibíd.*

¹⁶⁶ *Ibíd.* P. 919.

Dos factores favorecen la dualidad entre las normas que fomentan el consumo de estupefacientes y las normas que lo desincentivan: las sanciones sociales y las creencias. Cuando las sanciones que impiden la transformación de una regla social disminuyen, es cuando la norma social cambia. Mientras que las creencias tienen un efecto recíproco con respecto a la norma, ya que ambas se afectan mutuamente; por lo tanto, cuando la creencia se modifica la norma también cambia¹⁶⁷. Se establece así una relación directa entre sanciones sociales y creencias, ya que cuando una creencia se modifica, las sanciones sociales que apoyan los valores de esta creencia también se transforman.

La regla que establece que el consumo de ciertas sustancias es intolerable, afecta a las políticas que regulan las drogas y al comportamiento de los individuos. La determinación de las políticas sobre drogas está condicionada por las sanciones sociales. Instituciones o individuos pueden apoyar una norma públicamente, por el miedo a sanciones sociales, aunque no estén de acuerdo con ella. La legalización de la marihuana pone de manifiesto este fenómeno; las instituciones y partidos políticos están obligados a apoyar la norma social que establece que consumir marihuana es inaceptable y que hay que luchar contra el consumo mediante su prohibición; de lo contrario experimentarían rechazo y penalización por parte de los votantes entre los que esa norma está arraigada.

Sin embargo, recientemente hemos conocido el proceso por el que las sanciones sociales hacia la tolerancia de la marihuana por parte de administraciones o instituciones se han reducido mucho en ciertos países. Al disminuir las sanciones sociales se ha reducido el coste o riesgo que incurren los políticos al hablar de legalización. En el año 2011 varios presidentes de América Latina han manifestado públicamente la necesidad de un diálogo sobre la legalización de drogas; en California en 2010 se hizo un referéndum poblacional para legalizar la marihuana (estado donde es legal para usos medicinales); en los estados de Washington y Colorado se ha aprobado recientemente el uso recreativo del cannabis; en los Estados de Nueva York e Illinois se está debatiendo la legalización de la marihuana para fines médicos y durante el mandato de Barack

¹⁶⁷ STUNSTEIN, C. 1996. "Social Norms and Social Roles". *Columbia Law Review* 96 (4): 903-968.

Obama se ha cambiado la penalización del crack (hacia una sanción menor). Estos son ejemplos que muestran cómo la norma social que no tolera drogas entre la población se está transformando.

La regla que determina que consumir drogas ilegales es inaceptable por su peligrosidad, afecta también al comportamiento de los individuos. Esta norma contribuye a que los individuos perciban el peligro de las drogas y por lo tanto no las consuman. Sin embargo, la norma que establece que consumir drogas es perjudicial no necesita obligatoriamente una ley coercitiva que la refuerce. La regla que promueve que los individuos no consuman drogas (ilegales y legales) puede ser respetada a través de los mecanismos de regulación que hemos visto anteriormente, en especial mediante la información y la persuasión; así lo muestra el caso experimentado en los últimos años con el tabaco.

Las creencias están relacionadas directamente con la evolución de las normas. Una transformación en las creencias conduce a una alteración de las normas sociales. En el actual debate sobre legalización de las drogas; si se produce un cambio en la convicción de que las drogas son muy perjudiciales, por una suposición que les otorgue un menor grado de peligrosidad, la norma que impide el consumo de drogas o su legalización cambiará. Cada vez está más extendida la opinión que muestra los beneficios de la marihuana empleada para usos medicinales, lo que explica que en varios Estados de Estados Unidos sea legal su uso medicinal. La generalización de la convicción de que hay drogas legales como el alcohol que son más peligrosas que otras ilegales como el cannabis, debilita la creencia acorde con la norma que establece que no se puede consumir cannabis, mientras que el tabaco si se aprueba.

Las suposiciones e ideas sobre lo perjudicial de las drogas no coinciden necesariamente con su peligro real. De acuerdo con un estudio realizado por varios científicos¹⁶⁸ sobre los daños que generan las drogas, donde se han tenido en cuenta tres factores- daños físicos, dependencia y daños sociales- el alcohol es la quinta droga más peligrosa de las 20 que considera el estudio, mientras que el éxtasis es la tercera menos

¹⁶⁸ Véase NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet* 369 (9566): 1047-1053.

peligrosa. En el estudio el tabaco es clasificado como más peligroso que once drogas, entre ellas varias ilegales como cannabis, LSD y éxtasis.

La difusión de información sobre drogas contribuye a un cambio en las creencias sobre el consumo de sustancias psicotrópicas¹⁶⁹. Lo que fomenta una transformación en la norma social que establece que se debe castigar el uso de estupefacientes. Esta evolución permite que, aunque siga habiendo penalizaciones legales, se reduzcan las sanciones morales y sociales. Al desaparecer los castigos sociales, disminuye el coste que conllevan los intentos por cambiar esa norma vigente.

Existen normas en determinados ámbitos que incentivan el consumo de drogas, así, “*powerful norms motivate people to use and sell drugs*”¹⁷⁰. Los comportamientos que fomentan el uso de drogas, sobre todo entre la gente joven, son conducidos muchas veces por sus efectos en la reputación¹⁷¹. Sin embargo, en otros casos el uso de drogas no se puede explicar por incentivos en la reputación; estos son los entornos donde impera la norma que establece que no hay que consumir drogas ilegales. En los casos en los que el uso de drogas no aporte reputación al individuo, existe la posibilidad de que éste esté inducido por las normas sociales de un subgrupo al que pertenece. También puede ocurrir que, aunque en el entorno social el consumo de drogas sea un comportamiento no tolerado, a nivel personal no lo sea, es decir, que moralmente el individuo no sienta que viola ninguna regla¹⁷².

Los comportamientos motivados por la reputación, pueden variar totalmente a través de cambios en las normas. Si las normas cambian convirtiendo los costes en beneficios, el comportamiento también puede cambiar. Como muestra nuestro ejemplo sobre el consumo de tabaco: los costes de no fumar en la reputación de los jóvenes se están convirtiendo en beneficios en la reputación.

¹⁶⁹ Si la información mencionada en el estudio anterior se difunde y la población empieza a creer que el alcohol es más peligroso que el éxtasis, siendo este último de las drogas menos perjudiciales, cambiará la creencia sobre el éxtasis, lo que fomentará un cambio de la norma que establece que el éxtasis debe ser ilegal porque es muy peligroso.

¹⁷⁰ Citado en STUNSTEIN, C. R. On the Expressive Function of Law. *University of Pennsylvania Law Review* 144 (5): 2021 – 2053. p. 2033.

¹⁷¹ ANDERSON, E. 1990. *Streetwise: Race, Class, and Change in an Urban Community*. Edited by University of Chicago Press. Chicago.

¹⁷² De acuerdo con Antanas Mokus, en este caso si el individuo fuera descubierto, no sentiría culpa, sino vergüenza. Véase MOKUS, A. 2002. *op.cit.*

Las políticas destinadas a reducir el consumo de drogas emplean diferentes herramientas para cambiar las normas que instigan malas prácticas. La información y la persuasión son herramientas empleadas para inducir a la población a que tenga hábitos sanos, éstas se emplean continuamente para informar de lo perjudicial de las drogas legales e ilegales y para persuadir a que no se consuman. También se recurre al uso de leyes coercitivas que prohíben el consumo de drogas como mecanismo inhibitorio.

Figura 25. Mecanismos para reducir el consumo de drogas empleados en los países occidentales

MECANISMO	DROGAS
Información	Alcohol, tabaco, cannabis, drogas de síntesis, cocaína y heroína
Persuasión	Alcohol, tabaco, cannabis, drogas de síntesis, cocaína y heroína
Restricción de lugar, tiempo y modo	Alcohol, tabaco, barbitúricos, cannabis (en algunos países)
Prohibición	Drogas de síntesis, cannabis, cocaína, heroína

Fuente: Elaboración propia.

En las políticas de drogas, el empleo de la información, la persuasión, la restricción en lugar tiempo y la prohibición por parte de las autoridades no ha conducido al cumplimiento de los objetivos esperados. Los resultados del establecimiento de leyes que prohíben las drogas ilegales son muy ambiguos. Históricamente, la prohibición del consumo no ha inducido a una reducción de éste, es más, el consumo de cocaína se disparó en los años 60 cuando se puso en marcha un sistema internacional de fiscalización de drogas después de La Convención única de estupefacientes de Naciones Unidas, firmada en 1961.

Los motivos por los que la ilegalización de ciertas drogas no haya sido eficaz como mecanismo de regulación para terminar con su consumo pueden proceder de múltiples factores. Todas las variables que determinan el consumo de drogas pueden ser causantes de la ineficacia de la política de la prohibición. La adicción de los consumidores puede explicar que éstos no respondan ante las normas legales. Sin embargo, entre los usuarios de drogas en el mundo la mayoría no son consumidores problemáticos o adictos¹⁷³. En el caso de los consumidores ocasionales no podemos asumir que su adicción es lo que les hace romper las leyes. La existencia de normas culturales en ciertos ámbitos sociales que incentivan el consumo de drogas sólo explica en parte del consumo de drogas, ya que también hay normas que desincentivan el consumo¹⁷⁴.

Los factores que afectan en la eficacia de las políticas públicas que recurren a la información o la persuasión para reducir el consumo de drogas, también se deben a la interacción de diferentes variables y procesos. Un factor explicativo puede ser la falta de fiabilidad de la fuente o institución que emite los mensajes persuasivos. La recepción de informaciones contradictorias por parte de los destinatarios de las políticas públicas (de un lado las campañas que buscan el refuerzo de la norma que establece que consumir drogas es extremadamente perjudicial y de otro, en su entorno social, la norma que motiva el consumo de drogas) es otro fenómeno influyente en la eficacia de las políticas antidroga.

5.3. Relación entre las normas sociales y la producción de drogas

En la producción, tráfico y venta de drogas, también existen normas sociales que motivan o amparan los comportamientos de las personas implicadas en tales actividades. Todos los individuos pertenecen a un grupo social donde existen normas que regulan su comportamiento. Las normas sociales imperantes entre los grupos del crimen organizado actúan como factores influyentes en el funcionamiento y

¹⁷³ Véase UNODC. 2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

¹⁷⁴ Por ejemplo, en los países occidentales una norma social hace que el consumo de alcohol sea aceptado. Mientras que en otros países lo que hace que su consumo no sea tolerado también es una norma social.

reproducción de los mismos así como en la eficacia de las políticas contra las mafias y el tráfico de drogas ilegales. No todos los individuos involucrados en producción y tráfico de drogas pertenecen a mafias o grupos criminales, pero en su entorno también existen normas sociales.

En nuestro análisis la producción de drogas en Colombia y las políticas destinadas a terminar con ella, un factor fundamental es el comportamiento de los campesinos que cultivan coca, que en muchas ocasiones también participan en el proceso de elaboración convirtiendo las hojas de coca en pasta base de coca¹⁷⁵. El campesino como ciudadano individual no forma parte necesariamente de ningún grupo relacionado con el crimen organizado ni ninguna mafia. Sin embargo, aunque el agricultor no forme parte de ninguna mafia sí que está involucrado en una actividad ilegal, lo que hace de especial interés comprender qué motivaciones, creencias y normas influyen en su comportamiento.

Ibañez y Carlsson, en la teorización de un modelo para evaluar las políticas antidrogas en Colombia, establecen qué factores influyen en las decisiones de los agricultores que cultivan coca. Según este modelo, además de los factores económicos, en la decisión de cultivar coca intervienen las normas sociales, la moralidad y la legitimidad de la ley¹⁷⁶. Ante la ausencia de posibilidades de cultivar productos legales que sean rentables, en un entorno en el que la producción de coca no genere ni sentimiento de culpa ni repudiación social, el cultivo de coca, opio o marihuana se convierte en una alternativa muy factible.

El control de la producción y su ilegalidad se deriva de la norma que establece que el consumo de drogas es inaceptable, por lo tanto esa es la norma que ha provocado las políticas de reducción de la oferta de drogas. Tanto en el consumo de drogas ilegales como en su producción existe una enorme brecha entre ley moralidad y cultura. Este

¹⁷⁵ La pasta base de coca se extrae de un proceso que mezcla la hoja de coca con disolventes. Es la primera etapa del proceso de fabricación de cocaína. Después a partir de la pasta base de coca se extrae, mediante un proceso químico, la cocaína.

¹⁷⁶ Véase IBAÑEZ, M y CARLSSON, F. 2008. A choice experiment on coca cropping. *Working papers in economics, School of Business and Law, Goteborg University* (128).

fenómeno contribuye a la reproducción del sistema ilegal de producción y uso de drogas.

5.4. La brecha entre las normas morales, culturales y legales

Si consideramos que para lograr una buena convivencia en sociedad la brecha entre leyes legales, sociales y morales debería reducirse, habría que superar la aprobación cultural de acciones ilegales y la indiferencia o no existencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales¹⁷⁷. En nuestro estudio encontramos la aprobación cultural de acciones ilegales relacionadas con la producción y consumo de drogas y la inexistencia de aprobación moral o cultural de las obligaciones legales relacionadas con producción y consumo de drogas, es decir las obligaciones que establecen que no se deben producir drogas, no se deben vender y no se deben consumir. Aunque en muchos países el consumo de drogas sea ilegal, éste se acepta culturalmente y moralmente en algunos ámbitos. En los principales países de consumo de cocaína (Estados Unidos y Europa) tal sustancia es ilegal, lo que prueba la existencia de una brecha entre la norma legal (“no se pueden consumir drogas ilegales”) y la social y moral (“si se pueden consumir drogas ilegales”).

Para unir las leyes sociales, morales y legales que afectan el consumo de drogas en una sociedad se puede seguir con la vía empleada hasta ahora, es decir, tratar que la cultura y la moralidad se adapten a la ley. Pero el proceso inverso también sería posible, esto es, tratar que la ley se adapte a la cultura y a la moralidad de los individuos y las sociedades. Que la legalización del cannabis esté debatiéndose en varios países es un ejemplo que muestra la proposición de cambiar la norma legal y adaptarla a la social. En este caso las creencias sobre la sustancia son fundamentales ya que la población cada vez se muestra más tolerante con el consumo de cannabis.

El estudio científico *Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse*¹⁷⁸ que clasifica la peligrosidad de las drogas, revela una falta de adecuación entre las consideraciones legales de las drogas y su peligro para la

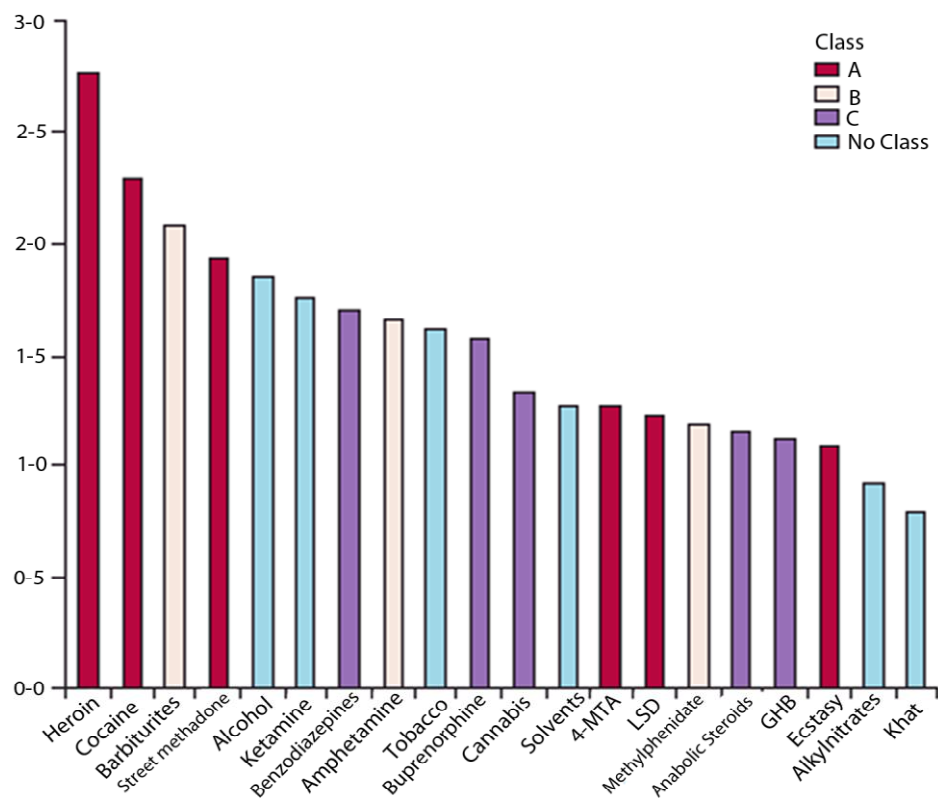
¹⁷⁷ MOKUS, A. 2002. *op.cit.*

¹⁷⁸ Véase NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. *op.cit.*

población. En el siguiente cuadro, que muestra las 20 drogas consideradas en el estudio, se ilustra la percepción más común a nivel legal, establecida en los actos y convenciones internacionales sobre drogas, es decir la argumentación predominante que ampara las leyes sobre drogas. Las drogas de tipo A son las más penalizadas por la ley y las de tipo C no están penalizadas. Mientras que la altura de las barras gráficas muestra el peligro real para los consumidores según el estudio; basado en los daños físicos, dependencia y daños sociales provocados por cada una de las sustancias evaluadas.

De acuerdo con la información que muestra el gráfico, no existe una relación directa entre la peligrosidad de las drogas y su legislación. Lo que evidencia que el establecimiento de reglas legales que impiden el consumo de drogas, con la finalidad de proteger a la población, no se adecúa a los daños reales que causan las drogas. Este hecho fomenta la brecha entre normas sociales y legales que afectan al consumo de drogas. Si los individuos consideran que las normas legales no son adecuadas, prevalecerán sobre éstas las normas sociales que se adecuan a sus creencias.

Figura 26. Peligrosidad para 20 sustancias psicoactivas



Fuente: NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. *Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse.*

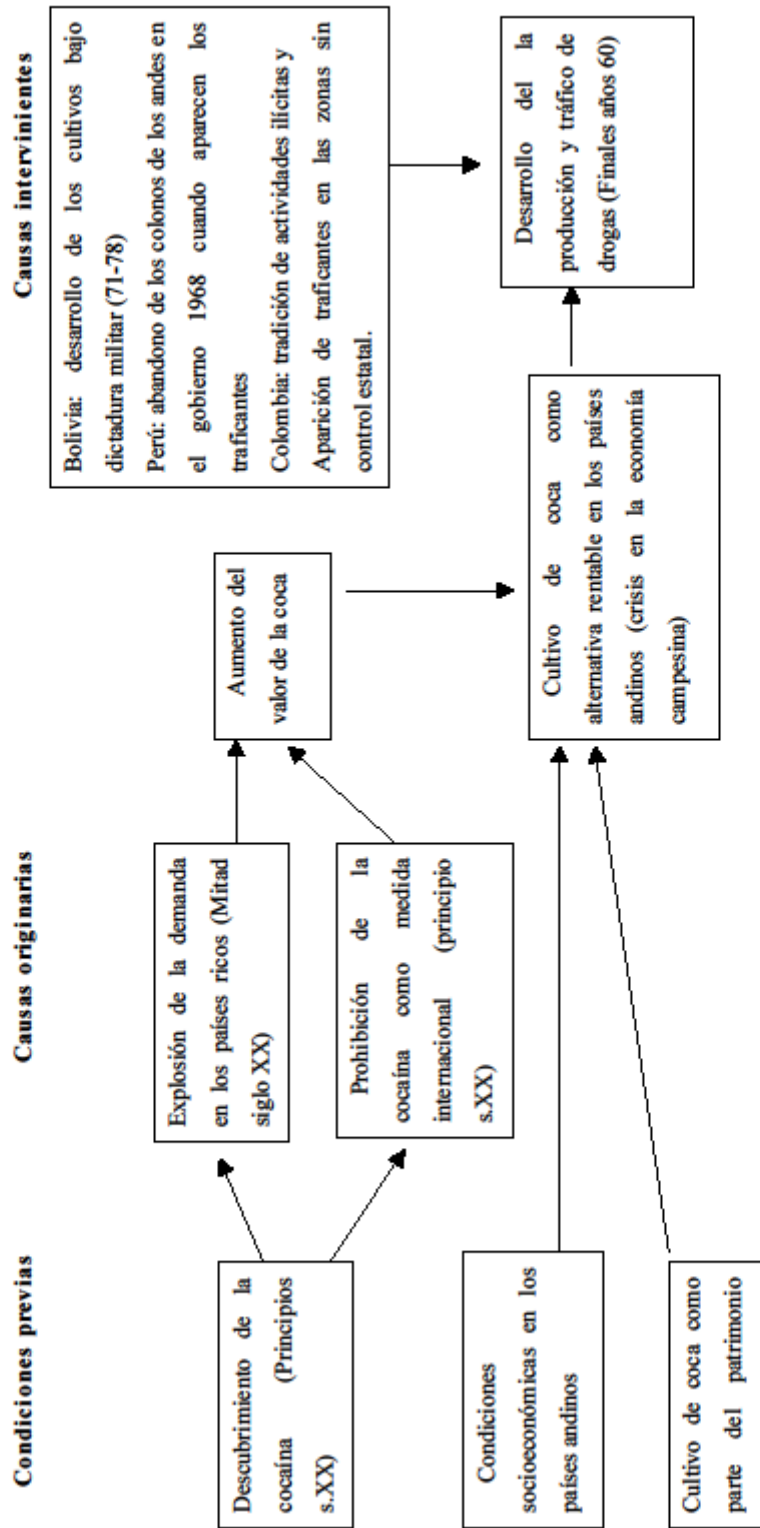
CAPÍTULO 3. ORIGEN DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA Y DEL CONTROL INTERNACIONAL DE DROGAS

1. Estructuras de causalidad en el desarrollo de la producción ilegal de cocaína

La ilegalización de la cocaína -con su consiguiente aumento de valor- se localiza como una de las causas originarias del desarrollo de la producción y tráfico de cocaína en Colombia en la segunda mitad del siglo XX. La otra causa originaria es el aumento de la demanda conocido como el “boom de la coca” que se produjo en los años 70, principalmente procedente de Estados Unidos.

Existen otras causas que intervinieron en el desarrollo de la industria ilegal de cocaína; éstas son las causas relacionadas con la coyuntura económica, social y política en los tres países donde se desarrolló la producción de coca. Con estas causas originarias e intervinientes y los factores o condiciones anteriores al surgimiento de las relaciones causales; podemos ilustrar las estructuras de causalidad que explican el desarrollo de la producción y tráfico de cocaína en los países andinos. El aumento de valor de coca fue uno de los factores fundamentales en el desarrollo de la producción de cocaína en el siglo XX.

Figura 27. Origen de la producción y tráfico de drogas en los países andinos



2. Surgimiento de la producción y tráfico de drogas en los países andinos.

Distinguimos dos periodos en la producción de hoja de coca: antes del descubrimiento de la cocaína y posterior a su descubrimiento. Nuestro análisis se centra en la evolución y extensión de la producción de coca destinada a transformarse en cocaína para ser comercializada internacionalmente. Sin embargo, la extensión de las plantaciones, y su ubicación en Bolivia, Colombia y Perú no puede estudiarse de forma aislada al proceso histórico y económico anterior al descubrimiento de la cocaína, cuando el producto final era la hoja de coca. Empleada para usos tradicionales o medicinales.

Por una multiplicidad de factores se dio una coyuntura histórica en la que se inició la producción de cocaína a gran escala en Bolivia, Colombia y Perú en los años 60. Determinados procesos, coyunturas y variables han favorecido que se haya continuado produciendo cocaína en la misma zona geográfica. Los tres países andinos conforman el territorio donde se realiza la totalidad del proceso productivo para obtener cocaína, desde finales de los años 60 hasta la actualidad.

Desde hace cientos de años, se ha cultivado la hoja coca en la zona oriental de los Andes. Hace siglos que las poblaciones indígenas principalmente de las serranías y altas mesetas del Perú, Bolivia, Ecuador, el norte de Argentina y el norte de Chile tienen el hábito de mascar las hojas de coca¹⁷⁹. Si bien la coca ha formado parte de la vida social de los indígenas, como parte de su identidad cultural (empleada para mascar, para usos medicinales y en rituales); la cocaína es una sustancia relativamente nueva.

La obtención de cocaína a partir de las hojas de coca se realiza mediante un complicado proceso¹⁸⁰, cuyo descubrimiento se atribuye a Albert Niemann, un químico de la universidad de Göttingen que realizó la primera extracción de cocaína en 1859 y

¹⁷⁹MACROCONSULT. 2008. *Narcotráfico: Amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima: Macroconsult S.A.

¹⁸⁰ Mediante el empleo de tecnología y productos químicos, la extracción se realiza en tres fases: una primera fase la conversión de las hojas de coca en pasta de coca, en una segunda fase se transforma en base de cocaína y por último se extrae la cocaína.

publicó su trabajo en 1860. El descubrimiento químico del alcaloide de coca dio lugar al posterior uso de la cocaína con fines médicos y farmacéuticos, también para fines de ocio, en productos como vino o consumidos directamente. Un siglo después del descubrimiento de la cocaína, en la segunda mitad del siglo XX, Bolivia, Colombia y Perú empezaron a desarrollar progresivamente la producción de cocaína destinada a satisfacer el consumo de países extranjeros cuya demanda iba en aumento. La expansión de los cultivos y laboratorios necesarios para procesar la cocaína se intensificó en los años 70 y 80, coincidiendo con el enorme crecimiento de la demanda de países extranjeros principalmente Estados Unidos, a este fenómeno se le conoce bajo el nombre de “*el boom de la cocaína*”.

Ha sido la confluencia de varios factores históricos, políticos económicos y sociales lo que ha propiciado el desarrollo de la producción de drogas en Bolivia, Colombia y Perú. Las causas por las que sólo estos tres países se han convertido en los únicos productores mundiales son diversas y ninguna es determinante por sí sola. La aparición de los primeros cultivos destinados a la producción de cocaína en Bolivia y Perú se relaciona con motivos demográficos y económicos¹⁸¹: la falta de actividad económica para ciertos sectores de la población (debido a la crisis de la agricultura tradicional, el crecimiento de la población y la escasez de tierras, así como las sequías y el descenso de la minería) provocó migraciones de la población hacia otras zonas menos pobladas en busca de nuevas actividades durante los años 60 a 80; por eso importantes grupos poblacionales se establecieron en zonas alejadas, como el valle del Alto Huallaga en Perú y la zona del Chapare en Bolivia que posteriormente se convirtieron en regiones cocaleras.

Tras los citados procesos migratorios, con su consecuente creación de nuevas colonizaciones, tuvo lugar el aumento de la demanda de cocaína en los años 70 y 80, que fue el detonante de la enorme expansión de los cultivos de coca en Bolivia y Perú. En esa época se produjo un enorme aumento del narcotráfico en manos de organizaciones colombianas. En ese periodo Colombia no era importante como zona de cultivos de coca, aunque era muy importante en producción y distribución de cocaína.

¹⁸¹ Véase PAINTER, J. 1994. *Bolivia and coca: a study in dependency*. Colorado: Lynne Rienner.

Las organizaciones colombianas se ocupaban del refinamiento a partir de la base de coca que era importada de Bolivia y Perú y del tráfico del producto final hacia otros países.

La producción de cocaína y otras drogas en Bolivia Colombia y Perú fue fomentada por ciertos factores históricos, sociales y económicos. A su vez, el desarrollo de la producción de drogas en los tres países ha condicionado su posterior evolución. No obstante hay que distinguir entre las razones y coyuntura histórica en la que se comenzó a producir cocaína a gran escala en Bolivia, Colombia y Perú y las razones que han favorecido que se haya seguido produciendo en los tres países hasta la actualidad -a pesar de los intentos por destruir tales producciones-.

Para explicar el surgimiento de la producción de drogas en los países andinos hemos considerado a Bolivia y Perú separadamente de Colombia. El motivo de esta clasificación reside en la existencia de factores comunes entre Bolivia y Perú y las diferencias con Colombia: Bolivia y Perú son países que han cultivado la hoja de coca ancestralmente, donde las plantaciones existían mucho antes del descubrimiento de la cocaína y donde se extendieron en la época de la colonización española. Bolivia y Perú tenían plantaciones de coca cuando emergió el fenómeno del narcotráfico y desde entonces se extendieron al servicio del narcotráfico.

Colombia no es un país con tradición de cultivar coca, sólo en algunas zonas se ha cultivado tradicionalmente entre algunas poblaciones, pero a un nivel muy poco significativo en comparación con el cultivo tradicional en Bolivia y Perú. Sin embargo Colombia es un país con tradición de actividades de contrabando¹⁸². En Colombia las plantaciones de coca empezaron a extenderse en los años 90, cuando ya estaba en marcha y más que consolidado el negocio de la producción y tráfico de cocaína. Sin embargo la participación de organizaciones colombianas en el tráfico de coca se remonta a los orígenes del narcotráfico. Los grandes cárteles colombianos son los que se encargaron del tráfico de cocaína en América cuando la demanda de Estados Unidos

¹⁸² Véase GOOTENBERG, P. 2003. Between Coca and Cocaine: A Century or More of US – Peruvian Drug Paradoxes, 1860-1960 *Hispanic American Historical Review* LXXXIII (83).

aumentó enormemente. Estas organizaciones compraban la coca de Bolivia y Perú para transformarla en laboratorios establecidos en Colombia y exportarla hacia Estados Unidos¹⁸³.

Estudiar el proceso de desarrollo de la industria de la cocaína en Colombia separadamente de Bolivia y Perú, es también un requerimiento metodológico, debido a la necesidad de analizar más extensamente la coyuntura histórica del país en el que se centra nuestra investigación. De lo expuesto anteriormente, extraemos que, en el origen de la producción de cocaína, Bolivia y Perú eran el lugar donde se obtenía la materia prima y Colombia donde se refinaba y comerciaba hacia el exterior. Este reparto de las tareas evolucionó y actualmente en los tres países se cultiva y refina coca.

2.1. Bolivia y Perú: de la hoja de coca a la industria de la cocaína

2.1.1. Bolivia: crisis económica y coyuntura política

La coca fue cultivada en Bolivia de forma tradicional desde hace miles de años, aunque el cultivo de hoja de coca en Bolivia no es tan antiguo como en Perú y no se conoce con exactitud cuándo comenzó, se presupone que remonta a los tiempos Incas en Bolivia¹⁸⁴. Las plantaciones de coca destinadas al consumo de la hoja se extendieron mucho en la época de la colonización española debido al descubrimiento por parte de los españoles de las minas de plata en Potosí, hacia la mitad del siglo XVI.

El motivo por el que la extracción de la plata contribuyó con una extensión de las plantaciones fue que los trabajadores indígenas -forzados a trabajar en la mina- resultaban más eficientes cuando se les administraba hoja de coca debido a su propiedad estimulante y sus beneficios contra el frío, hambre y contra la altitud¹⁸⁵. Al descubrir que la coca aumentaba el rendimiento de los indios forzados a trabajar en las minas, los

¹⁸³ CLAWSON, P Y LEE, R. 1996. *The Andean Cocaine Industry*. New York St Martins Press.

¹⁸⁴ KARCH, S. 2003. *A history of cocaine : the mystery of coca java and the kew plant*. London: Royal Society of Medicine Press Ltd.

¹⁸⁵ *Ibíd.*

colonos expandieron más plantaciones de coca, algunos empezaron a dedicarse a su comercio y otros abrieron nuevas plantaciones para aprovechar la demanda creciente proveniente de las minas, haciendo de la hoja de coca un importante negocio. Los españoles y mestizos dominaban el comercio de coca en Potosí y los campesinos andinos entraron rápidamente en el lucrativo negocio y aumentaron las plantaciones en la zona de los Yungas este de la Paz.

En esta primera época, Cuzco (Perú) era el centro de producción de coca más importante y la mayoría de la hoja de coca se destinaba a Potosí donde se encontraban las minas. Posteriormente a mediados del siglo XVIII Los Yungas de la Paz empezaron a desplazar a Cuzco como principal productor de coca, hasta que a finales de siglo, el total de coca producida en los yungas de la paz era mayor que la de Cuzco región. Al término del siglo XVIII también emergieron más plantaciones de coca en la zona Boliviana del Chapare.

La extensión de las plantaciones de coca en Bolivia desde la época colonial tiene una influencia en que la zona sea en la actualidad una de las principales áreas de producción de cocaína. Los Yungas y el Chapare eran regiones de producción de hoja de coca antes del siglo XX y actualmente lo siguen siendo. En el período anterior al siglo XX, la producción de hoja de coca en Bolivia era para un uso directo y local de la misma. Hasta 1940 la mayoría de la coca Boliviana había crecido en los Yungas (al nordeste de La Paz) pero la producción en el Chapare fue aumentando hasta sobrepasar la de los yungas a finales de 1960, convirtiéndose en el departamento que producía la mayoría de de la producción nacional de coca. Actualmente el Chapare y los Yungas son las zonas donde se produce coca en Bolivia por orden de importancia.

El proceso de extensión de las plantaciones en la zona del Chapare y el desarrollo de la industria de la cocaína en esta zona estuvo muy influido por los procesos migratorios hacia la mencionada región. Los factores que intervinieron en el aumento de las plantaciones de cocaína están relacionados con la inestabilidad política, la crisis económica y las políticas agrarias llevadas a cabo por los sucesivos gobiernos Bolivianos desde la mitad del siglo XX; entre las que son destacadas como muy

influyentes dos determinantes estrategias agrícolas¹⁸⁶: la política de colonización basada en repoblar las zonas del Chapare, Santa Cruz y este de la Paz junto a la promoción de cultivos de exportación y la aceleración de la acumulación de capital privado en las empresas agrícolas. Tales políticas dieron como resultado la consolidación de una agro industria controlada por unas élites políticas y económicas en los departamento de Santa Cruz, Pando y Beni. Este proceso de desarrollo agroindustrial acelerado aumentó la deuda externa, que posteriormente tuvo fatales consecuencias en la economía del país, lo que también contribuyó al desarrollo de la industria ilegal. *It's precisely these elites, who capitalized from development and foreign assistance programs and contributed to Bolivia's onerous foreign debt by the early 1980s, who later played an important role in the consolidation of the country's cocaine market*¹⁸⁷.

La región del Chapare conoció varias olas migratorias primero en los años 30 y 40 fomentada por los gobiernos con la idea de evitar pobreza en zonas muy pobladas. La migración hacia el Chapare volvió a repetirse con más ímpetu en los años 60 y principios de los 70 a raíz de una política demográfica que tuvo el apoyo de proyectos internacionales de colonización y la construcción de una carretera hacia esa zona financiada por USAID¹⁸⁸. Posteriormente, entre 1980 y 1985 se produjeron más migraciones de poblaciones expulsadas por la sequía y consiguiente crisis de la economía campesina, particularmente de los departamentos mineros de Potosí y Oruro.

Estas oleadas de migración hacia el Chapare coincidieron con la explosión de la demanda de cocaína en los años 70 y 80. En la misma época Bolivia estaba viviendo una grave crisis acrecentada por una recesión global y la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas que exportaba Bolivia (como azúcar, algodón o soja) en la segunda mitad de los 70 a la vez que se producía un crecimiento acelerado de la deuda externa de Bolivia. Ante tal panorama económico el cultivo de coca se convirtió en una salida para la población sin empleo *“the drug economy became the*

¹⁸⁶ Véase SANABRIA, H. 1993. *The coca boom and social rural change in Bolivia*. Michigan: The University of Michigan Press.

¹⁸⁷ *Ibíd.* p.51.

¹⁸⁸ Véase PAINTER, J. 1994. *op.cit.*

escape valve for both the government and business groups (in acquiring dollars) and for hundreds of thousands of citizens desperately seeking jobs and cash”¹⁸⁹.

La crisis se acentuó a mediados de los 80 con la caída del precio mundial de estaño, bien que exportaba Bolivia. A mediados de los años 80 Bolivia tenía una enorme tasa de desempleo, sus exportaciones habían disminuido enormemente y en 1985 hubo hiperinflación. Todos los factores mencionados desencadenaron un enorme aumento de los cultivos de coca. El boom de la producción de coca en la región de Chapare atrajo de nuevo movimientos migratorios hacia esta región, obviamente causados también por la crisis que el país vivía. De forma que, *“the main drug producing area of the Chapare attracts tens of thousands of rural folks such as peasants, rural schoolteachers, students, unemployed youth, miners, poor middlemen, and traders. Furthermore, people from diverse social backgrounds in the city are moving to the country side to take advantage of high wages and employment*”¹⁹⁰.

Este escenario de crisis económica y de enorme aumento de la demanda internacional de cocaína estuvo acompañado por un entorno político que no sólo favoreció la producción de coca, sino que, fue el mismo gobierno quien apoyó el desarrollo de la producción y tráfico de drogas en Bolivia¹⁹¹. El boom de la producción de drogas en Bolivia ocurrió a partir de golpe de estado del General Hugo Banzer en 1971. Durante sus 7 años en el poder se desarrolló enormemente la industria de la coca bajo la protección de la dictadura militar y los sucesivos gobiernos continuaron implicados en la producción y tráfico de drogas.

En 1997 el gobierno, con el general Banzer de nuevo en el poder, puso en marcha las primeras políticas de erradicación en Bolivia, bajo la enorme presión por parte de Estados Unidos. Tales políticas eran parte del Plan Dignidad¹⁹². En la época

¹⁸⁹ HEALY, K. 1988. Bolivia and Cocaine: a developing country's dilemmas. *British Journal of Adicction* LXXXIII (1): 19-23.p. 19.

¹⁹⁰ *Ibid.* p.20.

¹⁹¹ LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.

¹⁹² El Plan Dignidad se desarrolló en 1997, bajo la presidencia de Hugo Banzer y con el apoyo de Estados Unidos. La estrategia antidroga del plan se basaba en las políticas de erradicación de cultivos e interdicción mediante la destrucción de laboratorios.

en que comenzaron las estrategias antidroga del Plan Dignidad, el área bajo cultivos de coca en Bolivia era enorme en comparación con 20 años atrás.

La coyuntura económica que hemos visto anteriormente fue un factor, acompañado del panorama político que fomentó el desarrollo de la economía ilegal de las drogas. Durante la década de dictaduras militares bajo las que se desarrolló la producción de cocaína, las instituciones políticas y militares de Bolivia estaban caracterizadas por una enorme corrupción. *“Bolivia’s public institutions, already weak from a long history of political instability and military rule, have suffered a further erosion of legitimacy and effectiveness from the drug business. The basic set of democratic institutions of the judiciary, the parliament, the political parties, the police, and the media further corroded under the drug traffickers influence”*¹⁹³.

El gran aumento del cultivo de coca y el fuerte desarrollo de la industria de la cocaína durante los siete primeros años de dictadura militar del General Hugo Banzer fue el impulso necesario para la consolidación de Bolivia como país productor de cocaína¹⁹⁴. El nivel de corrupción del gobierno fue extremo con el golpe militar del general García Meza, quien formó una asociación con los productores de cocaína para compartir los beneficios del negocio, *“It was the first known instance in which an entire government became a trafficking organization”*¹⁹⁵.

¹⁹³ HEALY, K. 1998. *op.cit.* p. 20.

¹⁹⁴ Véase IEPALA. 1982. *Narcotráfico y política, militarismo y mafia en Bolivia*. Madrid: IEPALA editorial.

¹⁹⁵ WISOTSKY, S. 1990. *Beyond the war on drugs, Overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books. p. 156.

Figura 28. Entorno político durante la extensión de los cultivos de coca en Bolivia

Período	Gobierno	Evolución cultivos
1971– 1978	El General Hugo Banzer llega al poder mediante un golpe de estado	Gran aumento del cultivo de coca El cultivo de coca pasa de 4000 ha a 10000 ha.
1979- 1980	Lidia Gueiler Tejada es presidenta provisional antes de la convocatoria de elecciones	Continuidad en la expansión de los cultivos
1980- 1981	El General García Meza llega al poder mediante un golpe de estado	Gobierno en estrecha relación con el narcotráfico, denominado por la prensa internacional como " <i>El Golpe de los Coca- dólares</i> " El Coronel Luis Arce Gómez es ministro de interior. Arce Gómez mantiene conexiones con grupos de narcotraficantes y bandas paramilitares
1982- 1985	Presidencia de Hernán Siles Zuazo Gobierno democrático	Fin de las dictaduras militares Leve inicio de las políticas de sustitución de cultivos y erradicación Periodo de inestabilidad política y económica Aumento ininterrumpido de los cultivos de coca

Fuente: Elaboración propia con datos de LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues y IEPALA.1982. Narcotráfico y política, militarismo y mafia en Bolivia.*

La llegada al poder de Hernán Siles Zuazo en 1982 supuso el final de la época de las dictaduras del narcotráfico. Su gobierno democrático manifestó ganas de colaborar con Estado Unidos y de realizar esfuerzos para terminar con la producción de drogas. Siles comprometió a su gobierno en la sustitución de cultivos y erradicación de cultivos ilegales, aunque prácticamente no se llevó a cabo ninguna política. Fue en la siguiente década cuando se pusieron en marcha las campañas de erradicación.

Tras la puesta en funcionamiento de la producción de drogas a gran escala en Bolivia desde los años 70, la economía de la coca se ha instalado en el país; y en los posteriores gobiernos la producción de drogas ha estado siempre presente. En 10 años acompañados de problemas económicos, con las dictaduras militares al poder, se instauró la industria de la producción de droga; actualmente Bolivia es el tercer productor mundial de coca y cocaína.

2.1.2. Perú: necesidades económicas y grupos guerrilleros

En Perú se ha utilizado la hoja de coca desde épocas muy antiguas, aunque no se conoce con exactitud el origen, se considera que la coca ya formaba parte de las tradiciones y costumbres incas y pre-incas¹⁹⁶. Fue tras el descubrimiento de las minas de plata, durante la colonización española, cuando se extendió el cultivo de la hoja de coca destinado a su uso tradicional (principalmente para mascar).

Después del descubrimiento de la cocaína en 1859 y su eficaz uso como anestésico, Perú comenzó a exportar coca legalmente a Europa y Estados Unidos donde se empleaba principalmente para fines médicos. En esta época de exportación legal de cocaína y coca -entre 1860 y 1910- la cocaína era considerada un importante descubrimiento médico¹⁹⁷. Tras varias décadas de disminución de exportación de coca de Perú (debido a una bajada en el consumo mundial) la industria y el tráfico de coca desde Perú hacia Estados Unidos resurgieron de nuevo hacia la mitad del siglo XX, en forma de producción ilegal y contrabando. A partir de esta fecha el cultivo procesamiento y exportación de coca en Perú empezó a cobrar mayor importancia.

¹⁹⁶MAC GREGOR, F. 1993. *Coca and cocaine: an Andean perspective*. Westport: Greenwood Press.

¹⁹⁷ Véase GOOTENBERG, P. 2003. *op.cit.*

En Perú, fueron muy determinantes los factores demográficos y las necesidades económicas de los campesinos en la extensión de los cultivos de coca y el desarrollo de la industria ilegal en la segunda mitad del siglo XX. A partir de los años 50, coincidiendo con una crisis en la economía agrícola, empezaron a proliferar los laboratorios de transformación de la coca en Perú y en Bolivia¹⁹⁸ y se extendió una red entre Perú, Bolivia y Colombia que hoy, a pesar de los ataques que ha sufrido sigue funcionando.

Al igual que en Bolivia, en Perú se puso en marcha una política de colonización en las zonas poco pobladas mediante la promoción de la emigración desde las zonas con exceso de población. Estas políticas demográficas están relacionadas con el surgimiento de los cultivos de coca en Perú. Con el crecimiento de la población en las décadas de los años 60 y 70, la emigración de todas las zonas del país hacia Lima creció enormemente. La población en las zonas altas del país también aumentó. Estos crecimientos demográficos en determinadas zonas hicieron que fuera necesario ubicar este exceso de población en otras áreas distintas de Lima donde los recursos eran muy limitados. Por tales motivos las políticas demográficas y económicas se centraron en promocionar la emigración voluntaria hacia el este de los Andes¹⁹⁹.

El presidente Belaúnde Terry (1963-1968), interesado por el desarrollo de la amazonia animó a poblaciones indígenas a emigrar a esta región muy poco poblada. Sin embargo el siguiente gobierno, el régimen militar del General Juan Velasco (1968-1975) hizo de la costa y de los Andes su prioridad, descubriendo las necesidades de los nuevos colonos en el momento en que los traficantes de Estados Unidos aparecieron y les incitaron a cultivar coca²⁰⁰. En los años 70, coincidiendo con el aumento de la demanda internacional de cocaína, se produjo un enorme aumento de los cultivos de coca en nuevas áreas como el Alto Huallaga, donde no se había cultivado coca anteriormente. En la misma década se instalaron narcotraficantes en el distrito de Tingo

¹⁹⁸ A diferencia de Perú, Bolivia no había industrializado su hoja de coca antes de los años 50.

¹⁹⁹ LABROUSSE, A. 2004. *op.cit.*

²⁰⁰ *Ibíd.*

en la provincia de Luya, que fue el lugar donde se instalaron los narcos colombianos y las guerrillas²⁰¹.

Además de las necesidades económicas de los campesinos, el otro factor muy relacionado con la extensión de las plantaciones de coca en Perú fue la presencia de grupos armados. A principios de los años 80 se intensificó la extensión de las guerrillas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario de Tupac Amaru (MRTA). Tales grupos guerrilleros estuvieron muy relacionados con el cultivo de drogas; al igual que en Colombia las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), en Perú Sendero Luminoso -la guerrilla más importante- enseguida empezó a obtener recursos de actividades relacionadas con las drogas. El Alto Huallaga ha sido un escenario marcado por la significativa presencia de ambas guerrillas. Ambos grupos Sendero y MRTA compitieron por el control del Alto Huallaga desde la mitad de los años 80, hasta que, al final de la década Sendero tomó una clara ventaja en la zona, obteniendo una importante participación en la producción y venta de drogas.

Los cultivos de coca continuaron extendiéndose en Perú hasta mediados de los años 90, cuando el país era el principal productor mundial de cocaína y la armada Peruana bajo el mandato de Alberto Fujimori redujo significativamente la producción en el valle de Huallaga. Las exportaciones de cocaína y pasta de coca se redujeron considerablemente como consecuencia de la importante disminución de cultivos de coca, resultado de las fuertes políticas de erradicación. En esta época en la que Perú redujo sus cultivos es cuando Colombia empezó a cultivar la coca. Así, *“Elsewhere, peasant migrants to stateless guerrilla-run southern Colombia fast learned coca-cocaine culture (and even diversified into high-grade heroin) (...)”*²⁰².

Según los datos mostrados por Naciones Unidas²⁰³, en el año 1997 Perú dejó de ser el principal productor de coca²⁰⁴, posición que pasó a ocupar Colombia. Desde entonces hasta la actualidad Perú es el segundo productor mundial de cocaína. *“La*

²⁰¹ GOOTENBERG, P. 2003. *op.cit.*

²⁰² *Ibid.* p.147.

²⁰³ UNODC.2008. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

²⁰⁴ En base al número de hectáreas cultivadas.

producción de la cocaína se efectúa en las mismas cuencas cocaleras a cargo de “firmas” locales; en las que se han incorporado los remanentes del grupo terrorista Sendero Luminoso” ²⁰⁵.

2.2. Colombia: los grandes cárteles

Los orígenes del tráfico de drogas en Colombia se remiten hacia 1940, cuando se comenzó a cultivar marihuana en el norte del país. Sin embargo la participación colombiana en el mercado internacional de drogas ilegales comenzó a ser significativa a finales de los años 60 y principios de los 70, cuando se produjo un gran aumento de la producción de marihuana en respuesta a una fuerte demanda de Estados Unidos²⁰⁶. Esta gran expansión de los cultivos de cannabis en Colombia ocurrió después de los primeros programas de fumigación²⁰⁷ dirigidos por Estados Unidos en México y Jamaica destinados a destruir los cultivos de marihuana. El efecto desplazamiento de las plantaciones de marihuana consiguió mantener la oferta de cannabis: Colombia comenzó a producir marihuana tras las erradicaciones en México. Posteriormente cuando se redujo la producción en Colombia comenzaron los cultivos en California. De forma que la demanda (principalmente procedente de Estados Unidos) seguía estando satisfecha a pesar de las campañas de erradicación.

Colombia ya se había iniciado en el comercio internacional de cocaína desde 1950, cuando los productores colombianos abastecían con pequeñas cantidades a organizaciones criminales en Cuba. Después en los años 60 los traficantes Cubanos se desplazaron a Florida y así fue como los colombianos empezaron a distribuir pequeñas cantidades de cocaína en el sur de Florida²⁰⁸. Los traficantes colombianos ya habían adquirido experiencia en el tráfico de cocaína y las redes de contrabando para su tráfico antes de que las organizaciones de narcotráfico colombianas comenzaran a exportar cocaína a gran escala.

²⁰⁵ MACROCONSULT. 2008. *op.cit.* p. 27.

²⁰⁶ LABROUSSE. 2004. *op.cit.*

²⁰⁷ En las primeras fumigaciones se empleaba el precursor químico paraquat, que posteriormente se sustituyó por otros precursores debido a su alta toxicidad.

²⁰⁸ ALLEN, C. 2005. *An Industrial Geography of cocaine*. New York: Routledge.

A principios de los años 80 se produjo una gran disminución del cultivo de marihuana en Colombia, provocada por varias causas, entre las que destacamos la presión de las autoridades americanas sobre el gobierno de Julio Cesar Turbay para que hicieran campañas de erradicación y la emergente competencia de otros países productores, sobre todo México y Estados Unidos²⁰⁹. Esta reducción de la producción de Marihuana en Colombia coincidió con el desarrollo de la producción de cocaína. La experiencia del tráfico de cannabis desde Colombia supuso primer contacto con el mercado internacional de sustancias ilícitas, posteriormente tuvo lugar el inicio del tráfico de cocaína en Colombia²¹⁰.

Mientras que la producción y tráfico de marihuana disminuía, organizaciones colombianas empezaron a adquirir importancia como intermediarios en el mercado internacional de cocaína. En un principio en colaboración con las redes cubanas de tráfico de drogas, hasta que, la creación de redes y estructuras les permitieron independizarse de las organizaciones cubanas. En esta época eran Bolivia y Perú las zonas donde se cultivaba la mayoría de la hoja de coca y se transformaba en base de coca. La importancia de Colombia residía en la fabricación de cocaína pura (a partir de la base de coca importada de Bolivia y Perú) y en su transporte hacia los mercados consumidores.

El negocio de la cocaína creció rápidamente en Colombia alentado por el “boom de la cocaína” y a finales de los años 70 dos importantes cárteles que controlaban gran parte del tráfico internacional de cocaína estaban establecidos en Medellín y Cali. El cartel de Medellín, liderado por Pablo Escobar y el Cartel de Cali, liderado por los hermanos Rodríguez Orejuela (Gilberto y Miguel) acabaron repartiéndose la mayor parte del mercado al por mayor americano: el cártel de Medellín dominaba la costa Oeste y el cártel de Cali en Nueva York.

²⁰⁹ Véase PÉCAULT, D. 1991. "Trafic de drogue et violence en Colombie," *Cultures et Conflits* (3). <http://conflits.revues.org/index117.html>.

²¹⁰ Véase THOUMI, F. 2005. Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. *Análisis político* (54): 30-48.

Los capos de los cárteles colombianos crearon una importante red nacional e internacional que englobaba desde la negociación con los encargados de los cultivos, el transporte internacional del producto final hacia el destino de consumo, y los contactos en el mercado de consumo. La complejidad de tal organización era enorme ya que para el funcionamiento del negocio eran necesarios una serie de acuerdos internacionales que proporcionasen circuitos de blanqueo de dinero y acuerdos con las autoridades y con organizaciones privadas de América Central y el Caribe²¹¹.

Los integrantes de las organizaciones de narcotraficantes participaron activamente en la política de Colombia con el fin de defender sus intereses como organizaciones. Ambos cárteles se introdujeron en la política a través de diferentes estrategias. El cartel de Medellín -que comenzó a desarrollar su intrusión en la política a raíz del primer arresto a Pablo Escobar por tráfico de drogas en 1976- recurrió a una técnica populista financiando infraestructuras colectivas y construcciones de viviendas para familias de escasos recursos en ciertos barrios de Medellín.

Este proceso de legitimización de las organizaciones criminales fue posible debido al abandono del estado en ciertas zonas del país, lo que dejó un espacio a los traficantes para realizar competencias propias del estado, *“il a fait construire plusieurs centaines de logements pour les familles pauvres. Il a financé les travaux d’illumination de stades de football, où jouaient les enfants des bidonvilles. Il a ouvert un zoo, dont l’entrée était gratuite, justifiant ainsi son choix : « le peuple en est propriétaire et on ne peut pas faire payer le propriétaire ”*²¹²

La participación del cártel de Medellín en política no se limitó a acciones sociales, sino que trascendió a otras esferas y en 1982 -en busca de poder político para luchar contra la extradición²¹³- Escobar fue elegido como suplente de un senador liberal y Carlos Lehder, aliado fundamental de Escobar e integrante fundamental del cartel de

²¹¹ PÉCAULT, D. 1991.*op.cit.*

²¹² MACCAGLIA, F y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *Atlas des mafias: Acteurs, trafic et marchés de la criminalité organisées*. Paris: Éditions Autrement. p .31.

²¹³ El Tratado de extradición entre Colombia y EEUU fue ratificado en 1982.

Medellín, introdujo en su departamento de Quindío un movimiento político "El movimiento latino-socialista".

La técnica paternalista de Pablo Escobar difería de la empleada por el Cartel de Cali. Los hermanos Rodríguez Orejuela (Miguel y Gilberto), principales cabezas del cartel de Cali, utilizaron otros mecanismos para incorporarse a la vida política, como su integración en la burguesía local y después nacional y su intromisión en la economía formal mediante importantes inversiones y adquisición de empresas. Su más abierta intrusión en política fue la financiación de la campaña presidencial de Ernesto Samper a cambio de poder nombrar los titulares de 4 ministerios²¹⁴.

El fenómeno de los grandes cárteles además de generar corrupción y alterar el funcionamiento del sistema político, generó fuertes olas de violencia. Cuando en 1983 (un año después de haber sido elegido) Pablo Escobar fue expulsado del congreso se desencadenó una violenta reacción por parte de Escobar y desde entonces el grupo conocido como "Los extraditables"²¹⁵ fue responsable de iniciar un violento periodo oponiéndose al estado mediante ataques a figuras políticas y población civil.

En esta época de intensificación de la violencia y expansión del narcotráfico las guerrillas también se convirtieron en rivales de los traficantes ya que la adquisición por parte de los traficantes de tierras donde habían estado instalados los grupos insurgentes durante décadas enfrentó a éstos con los traficantes quienes respondieron formando grupos paramilitares para combatir a las guerrillas²¹⁶. La primera organización de paramilitares basada en el tráfico de drogas, anexa al cártel de Medellín fue el "Clan Ochoa", fundada en 1982. En 1981 los narcotraficantes crearon el grupo de MAS (Muerte a los Secuestradores) como respuesta al secuestro por el grupo Movimiento Insurgente Colombiano (M19) de un miembro de la familia Ochoa, figuras esenciales del Cartel de Medellín.

²¹⁴ LABROUSSE, A.2004. *op.cit.*

²¹⁵ Grupo liderado por Pablo escobar para luchar contra la extracción de traficantes Colombianos a Estados Unidos.

²¹⁶ Véase CRANDALL, R. 2002. *Driven By Drugs, U.S Policy Toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.

A finales de los años 80 se inició un periodo de violencia entre el cártel de Cali y el de Medellín en el que comenzó a desencadenarse el fin de ambas organizaciones. Después de la elección de Ernesto de Samper como presidente en 1994 -siendo evidente que la campaña de su partido había sido financiada por el cartel de Cali- El gobierno y el cartel de Cali colaboraron para terminar con el Cartel de Medellín²¹⁷. Escobar, se entregó a las autoridades en junio de 1991 a condición de no ser extraditado, en 1992 se escapó y finalmente fue asesinado por parte de las fuerzas del gobierno en 1993, hecho que supuso el final de su organización. A pesar de la colaboración mutua entre el gobierno de Samper y el Cartel de Cali -a raíz de la enorme presión por parte de Estados Unidos y de su rival en las elecciones Andrés Pastrana- Samper luchó contra el cártel de Cali hasta prácticamente acabar con él. En 1994 los principales traficantes de Cali fueron encarcelados.

Hacia la mitad de los años 90 la mayoría de las organizaciones de traficantes en Colombia fueron desmanteladas lo que supuso el fin de la época de los grandes cárteles y el inicio de una nueva etapa en la organización del narcotráfico en Colombia. Fue en esta época de transición cuando los grupos paramilitares se consolidaron como importantes actores en el control de la producción y el tráfico de droga. Al final de la presidencia de Samper en 1998 se inició una nueva etapa en la que el narcotráfico adquirió otra dimensión en cuanto a gestión, estrategia y organización. Los grandes cárteles fueron sustituidos por pequeñas organizaciones más dispersas (cartelitos), sin que se produjera una disminución en la producción y venta de drogas.

La extinción de los grandes carteles de la droga de Medellín y Cali en los años 90, principalmente durante los gobiernos de César Gaviria (1990 – 1994) y Ernesto Samper (1994- 1998), se debió en parte a alto perfil de sus líderes y a sus estructuras verticales centralizadas, que los convirtieron en blancos cada vez más fáciles de combatir. Las organizaciones narcotraficantes de la actualidad son mucho más pequeñas, pero hay cerca de 140, no unas cuantas”²¹⁸.

²¹⁷ Véase ALLEN, C. 2005. *op.cit.*

²¹⁸ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2008. *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*. Bogotá/Bruselas: International Crisis Group. 25. p. 7.

El fenómeno de transformación de las organizaciones es de gran relevancia en nuestra investigación. De la misma forma que el desplazamiento de cultivos ha estado asegurando la producción de drogas cuando se han atacado los cultivos en determinadas zonas, las mafias se han dispersado y transformado tras el ataque a las grandes organizaciones, asegurando su distribución en todo momento. Las políticas de drogas se han visto frustradas por estos procesos de adaptación de la producción y tráfico ilegal de drogas.

En esta nueva época, sucede otro importante cambio: el posicionamiento de Colombia como país donde se produce hoja y base de coca. En 1990 Colombia ya era un importante productor mundial, ocupando el tercer puesto después de Perú y Bolivia. Fue en esta década cuando se produjo una importante expansión de los cultivos de coca en el país que le condujo a ser el principal productor hasta la actualidad. Los cultivos de coca se establecieron en zonas que tradicionalmente no estaban influidas por el Estado. Esta expansión de las plantaciones en Colombia coincidió con la disminución de las mismas en Bolivia y Perú, donde los cultivos se redujeron considerablemente en esa época.

Según el profesor Thoumi²¹⁹, la importante extensión de los cultivos de coca en Colombia durante los años 90 fue posible debido cuatro factores principales: la fragmentación de las organizaciones de traficantes incentivó la expansión de los cultivos locales ya que los cartelitos tenían interés en comprar la hoja de coca localmente en lugar de importarla. A su vez las guerrillas tradicionales empezaron a perder financiación de la Unión Soviética y Cuba; así que tuvieron que recurrir cada vez más a la financiación proveniente del cultivo y tráfico de drogas. Paralelamente el aumento de los grupos paramilitares también promovió los cultivos ilegales como fuente de financiación. Y por último, los enfrentamientos entre guerrillas y paramilitares generaron desplazamientos de campesinos que se asentaron en zonas aptas para cultivos ilícitos.

²¹⁹ Véase THOUMI. 2005. *op.cit.*

En Colombia además del fenómeno de las redes de narcotraficantes, interviene un tercer actor, los grupos guerrilleros (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y Ejército de Liberación Nacional). Estas guerrillas juegan un papel fundamental en la falta de control del estado de ciertas zonas y en la producción y tráfico de drogas ya que obtienen parte de su financiación de la producción de drogas. Las FARC han mantenido constantes enfrentamientos con el estado y enfrentamientos y colaboraciones con los traficantes. *La "multiplication des fronts de la principale organisation de guérilla, les FARC, au début des années 1980 est incompréhensible si l'on ne considère pas les ressources qu'elles tirent de l'économie de la drogue, de leur implantation dans les zones de culture et des plantes à drogue"*²²⁰

Las FARC conocieron un importantísimo crecimiento en la misma época en la que la producción de drogas se extendía en Colombia, conociendo un crecimiento estimado de 3000 combatientes en 1985 a 15000 combatientes en 1999, lo que posicionó a la guerrilla como la mayor fuerza insurgente en América Latina²²¹. La guerrilla tenía presencia en la mayoría de los departamentos. El ELN, con un tamaño mucho menor, estaba localizado en el noroeste de Colombia. A pesar de los intentos de negociación con las guerrillas por parte de los gobierno de Ernesto Samper y Cesar Gaviria, las actividades de los grupos insurgentes no cesaron²²². Coincidiendo la extensión de la guerrilla con la extinción de los grandes cárteles y con el cambio en la estructura de la producción de drogas.

Al aumentar su actividad, las FARC fueron implicándose cada vez más en el tráfico de drogas obteniendo otra importante fuente de financiación, además de las extorsiones y los secuestros. Concretamente comenzaron a fomentar el cultivo de coca entre los agricultores de las zonas donde tenían presencia, a cobrar impuestos sobre los campos de coca y a dar protección a los laboratorios y a las infraestructuras relacionadas con el tráfico de drogas²²³. Actualmente las FARC tienen mucha relación con la

²²⁰ PÉCAULT, D. *op.cit.* p .7.

²²¹ CARPENTER, T.2003. *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

²²² FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge.

²²³ Véase FRIESENDORF, C. 2007. *op.cit.*

producción y tráfico de drogas y han aumentado su papel en el control de la producción y tráfico de estupefacientes, siendo ahora importantes actores en el narcotráfico en Colombia.

Colombia es un país en el que existe una larga tradición de contrabando. Este factor histórico ejerce una influencia en el desarrollo del narcotráfico en el país (durante la mitad del siglo XX). Colombia históricamente había realizado exportaciones de contrabando con productos como café o esmeraldas para evitar impuestos y cuotas e importaciones de bienes de consumo de contrabando. Para el tráfico de drogas, su posición geográfica es perfecta, ya que está al lado de la zona donde se cultiva y tiene buena comunicación con el mercado de Estados Unidos, gracias a la ubicación de sus puertos, “ *in declining industrial Medellín, a traditional coastal on smuggling (first of cigarettes and later marijuana to the United States* ”²²⁴.

En la actualidad en Colombia coexisten grupos de traficantes, guerrillas y grupos paramilitares como principales actores que generan violencia y potencian la falta de poder del gobierno, siendo estos actores una barrera al control del territorio por parte del Estado. Esta ausencia de control estatal es localizada como una de las causas que perpetúan el sistema de producción y tráfico de drogas. Por tal motivo una de las políticas llevadas a cabo por el gobierno se centra en la recuperación del territorio. La dificultad del gobierno y de los actores extranjeros para terminar con la producción de drogas en Colombia ilustra la fortaleza de la industria del narcotráfico. La corrupción en los ámbitos privados y públicos es necesaria para facilitar las exportaciones de drogas hacia otros países y para blanquear los beneficios de los traficantes. A este fenómeno se le une la implicación de la guerrilla en el tráfico de drogas, que otorga aún más fortaleza a la industria de la cocaína.

²²⁴ GOOTENBERG,P. 2003. *op.cit.*, p.145.

2.3. El tráfico de cocaína: una industria transnacional

El desarrollo de la industria de producción y tráfico internacional de drogas en los países andinos fue un proceso histórico, económico y social causado por diversos factores de índole socioeconómica. La prevalencia de las estructuras de producción de drogas en Bolivia, Colombia y Perú, requiere una evolución económica y política a nivel doméstico e internacional que favorezca su continuidad.

El sistema de producción y tráfico de cocaína creado por los grandes cárteles colombianos perdura después de su desaparición. La evolución de esta industria de tipo transnacional²²⁵ ha conocido transformaciones a lo largo de las décadas (en cuanto a la organización, producción y distribución); pero en todo momento se ha mantenido en funcionamiento. Las causas políticas, económicas y sociales que se atribuyen a la aparición del sistema de producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú, no explican porque el fenómeno sólo se ha producido en los tres países andinos. Otros países de América Latina han tenido coyunturas desfavorables a nivel político, grandes crisis económicas e importantes problemas sociales, sin embargo no han desarrollado los cultivos de coca ni laboratorios de procesamiento de cocaína a gran escala.

Tras el desarrollo de las estructuras de producción y comercialización entre los años 60 y 80 en los tres países andinos, la producción de cocaína no se ha deslocalizado a diferentes áreas geográficas. Mientras que, en el caso de otras drogas se ha producido una deslocalización. La cocaína es la única droga cuya producción está totalmente concentrada en un área geográfica. Otras drogas cuya producción está muy concentrada, presentan cierto grado de diversificación, como es el caso del opio, aunque

²²⁵ Se considera la industria de la cocaína como transnacional ya que la creación de estructuras comerciales y productivas no tiene relación con estrados nacionales y su funcionamiento ocurre independientemente de las fronteras entre países. La producción de cocaína se produce conjuntamente entre Bolivia, Colombia y Perú, donde hay grupos organizados que coordinan su producción y tráfico. La venta internacional de cocaína se articula en todos los continentes del mundo. La transnacionalidad es una de las características de la industria de cocaína. En el caso de otras drogas no se produce el fenómeno de transnacionalidad; hay producciones y tráfico de drogas ilegales que no traspasan las fronteras de un país.

prácticamente la mayor parte de su producción se realiza en Asia, también existen producciones significativas en América Latina.

Muchos de los factores que influyeron en el desarrollo de la industria continúan en la actualidad, lo que explica en parte la prevalencia de los cultivos. La coca forma parte de la economía campesina, su cultivo cubre necesidades sociales así como la ausencia de propuestas empresariales y emplea una fuerza de trabajo que probablemente estaría en paro si no tuviera la posibilidad de cultivar coca. De forma que han confluído otras variables que han permitido y fomentado su continuidad y su expansión, al igual que la creación de tal industria en manos de los traficantes. Así, *“latin America trafficking organizations hold significant competitive advantages in the industry, owing to their effective use of local factor endowments. Their success stands in stark contrast to the limited success that the region’s licit firms have had in international markets”*²²⁶.

²²⁶ ALLEN, C. 2005. *op.cit.*, p.1.

Figura 29: Factores intervinientes en el desarrollo de la producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú (1)

	Bolivia	Perú	Colombia
Factores Históricos / Pre-condiciones	Cultivo tradicional de la hoja de coca, principalmente para usos medicinales o tradicionales		Tradicición en actividades de contrabando
	Aumento de las plantaciones de coca durante la colonización		
		Exportaciones legales de Coca hacia Estados Unidos y Europa a finales del siglo XIX y principios del siglo XX	Ubicación geográfica favorable para el comercio o tráfico hacia otros países
	Clima apto para el cultivo de coca Amplias zonas selváticas que favorecen la forma de esconder los cultivos		

Fuente: Elaboración propia.

Figura 30. Factores intervinientes en el desarrollo de la producción de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú (2)

Décadas 1960 – 1980	Bolivia	Perú	Colombia
Factores demográficos	Emigración hacia el Chapare	Crecimiento demográfico	Migraciones de campesinos a las zonas cafeteras
		Emigración para poblar la amazonia	Campesinos desplazados/poblaciones aisladas
Factores económicos	Deuda externa /Crisis económica /Alto nivel de desempleo		
Situación política y social	Dictaduras militares que fomentaron la producción de drogas		Emergencia de las mafias (grandes cárteles)
	Población activa en Paro		
		Presencia de grupos armados (guerrillas)	
	Corrupción en distintas esferas: policía, justicia, fuerzas armadas		
Coyuntura internacional	Caída del precio internacional de los productos agrícolas		
	Aumento de la demanda internacional de cocaína		

Fuente: Elaboración propia.

3. Emergencia del control internacional de drogas

La determinación de la ilegalidad de algunas sustancias psicotrópicas como la cocaína es nueva en la historia, ya que a principios del siglo XX, esta sustancia, que había sido descubierta en el anterior siglo, no era objeto de legislaciones que prohibieran su uso en ningún país. Los abusos por parte de la población de ciertas drogas como la cocaína y el opio y sus malas consecuencias en la salud, pusieron en marcha un sistema de persecución a estas sustancias, que derivó en la prohibición de la producción y el consumo de estas y otras drogas para fines recreativos.

La ilegalidad de las drogas no se tradujo en una reducción de su uso sino que se produjo el efecto contrario, ya que a partir de la mitad del siglo XX, el consumo de drogas en los países occidentales experimentó un fuerte aumento. Que el tráfico de drogas haya derivado en procesos tan violentos y perjudiciales para América Latina encuentra su explicación no sólo en la ilegalidad, sino también en problemas de tipo estructural, como los problemas económicos y sociales, la debilidad institucional y la corrupción. Estas características han facilitado que en Latinoamérica operen organizaciones criminales con elevada capacidad de generar violencia, que reten a los sistemas democráticos y que gocen de un poder desmesurado. Mientras, el tráfico de drogas perpetúa los problemas estructurales en la región, haciendo que el sistema de corrupción y economía sumergida se reproduzca.

3.1. Cocaína: de la aceptación a la prohibición

En la época en la que se descubrió la cocaína, en la segunda mitad del siglo XIX, los laboratorios alemanes y holandeses importaban hojas de coca procedentes de los Andes. La primera extracción de cocaína en 1859 fue realizada en Alemania a partir de hojas de coca importadas de Perú. Desde entonces su uso se introdujo en la sociedad; a principios del siglo XX su consumo se expandió en los países occidentales, tanto para fines de ocio como para fines médicos.

Durante esta primera etapa de uso de la cocaína, la región andina no era el único lugar donde se producía coca ya que a principios del siglo XX los colonos holandeses aclimataron el cultivo de coca en su colonia de Java, que durante algunos años fue el

primer productor mundial. Así que, fueron las colonias asiáticas las que permitieron a las industrias farmacéuticas alemanas, holandesas y japonesas de cocaína responder al primer boom del consumo de coca del mundo²²⁷ .

A partir del descubrimiento de la cocaína, Estados Unidos se posicionó como el principal consumidor mundial, seguido por Europa. Orden que se sigue manteniendo en la actualidad; aunque la legislación sobre la sustancia haya cambiado mucho desde entonces. Los fines médicos eran los principales, ya que gracias a su poder como anestésico, la cocaína se introdujo exitosamente en el mundo de la medicina, especialmente para su utilización en cirugías. No obstante la coca y la cocaína también se empleaban para fines populares, por ejemplo, la coca se empleó para fabricar un famoso vino francés *Vin Mariani* y la más popular de las bebidas americanas *Coca cola*. “By the 1890s, a large consumer market for coca products existed where none had before. Infused in countless health tonics and patent medicines of the era, North America’s love affair with coca became immortalized in *Coca Cola*, concocted in Atlanta”²²⁸ .

Tras el descubrimiento de los peligros de la cocaína y la creciente preocupación por su uso recreacional, se inició un proceso de control de la sustancia que culminó en su prohibición. En el caso de la consideración de la cocaína, distinguimos tres fases, según la clasificación del profesor Paul Gootenberg²²⁹ desde el descubrimiento de la coca hasta nuestros días, que se desarrollaron al mismo tiempo que el control internacional de drogas descrito anteriormente.

²²⁷ LABROUSSE, A. 2004. *op.cit.*

²²⁸ GOOTENBERG, P. 2003. *op.cit.* p . 121.

²²⁹ *Ibíd*

Figura 31. Fases en la consideración de la cocaína

1ª Fase 1860 – 1910	Promoción del Uso de la coca y la cocaína Desarrollo de las redes de comercio y cooperación entre Estados Unidos y Perú La cocaína es considerada un gran avance médico
2ª Fase 1910- 1940	Etapas de transición en la que la coca y cocaína pasa a ser vista como peligrosa. Estados Unidos inicia el proceso de lucha contra la cocaína
3ª fase 1940- Actualidad	Ilegalidad de la cocaína a nivel internacional La cocaína es uno de los principales objetivos en la guerra contra las drogas.

Fuente: Elaboración propia en base a GOOTENBERG, P. 2003. *Between Coca and Cocaine*.

Estados Unidos encabezó la lucha contra la cocaína, que terminaría siendo una causa internacional. A principios del siglo XX, cuando el consumo de drogas ya estaba muy extendido, se empezó a debatir la posibilidad de su regulación y con ello el inicio del proceso que acabaría conduciendo a la prohibición de drogas a nivel internacional. El control de sustancias psicotrópicas -que inicialmente se centraba en el opio- fue progresivo y encuentra sus orígenes en 1906, cuando una primera disposición legal en Estados Unidos, *The Food and Drug Act* prohibió la inclusión de cocaína en bebidas y medicinas; tres años más tarde se prohibió fumar opio en el país.

Tras estos primeros pasos para regular el opio, Estados Unidos continuó con el control de drogas y en 1914 la ley *Harrison Act* empleó por primera vez el término narcóticos refiriéndose al opio, cocaína y marihuana, dicha ley fue enmendada en 1919 estableciendo mayores restricciones a la circulación de cocaína, lo que causó un aumento del precio de la sustancia. En 1922 fue votado el *Narcotic Drug Import and Export*, sistema que controlaba el tránsito de la cocaína; en 1932 el proceso se reforzó con el *Uniform State Narcotic Act* que regulaba las ventas de la cocaína en cada estado

del país. A nivel internacional se siguieron las pautas de regulación de drogas establecida por Estados Unidos y en la primera mitad del siglo XX comenzó la progresiva configuración de un sistema internacional de control y fiscalización de drogas. Fueron varias etapas las que definen el proceso por el cual la comunidad internacional, liderada por Estados Unidos, puso en marcha un sistema de control y prohibición de drogas, actualmente vigente.

3.2. Las medidas internacionales de control de drogas

La celebración de conferencias, convenciones y tratados antidroga entre países, la mayoría auspiciados por Naciones Unidas, dio lugar al desarrollo y formación del sistema internacional de control y prohibición de drogas. Las características principales de este sistema son la ilegalidad, una mayor importancia de las políticas de reducción de la oferta y la criminalización de las actividades relacionadas con la producción de drogas. La primera mitad del siglo XX fue la época en la que este modelo de prohibición y persecución a ciertas drogas se configuró internacionalmente.

El actual sistema de control internacional de narcóticos, en el que predominan las políticas represivas, surge de la necesidad de regular las drogas debido a los perjuicios para la salud que supone su uso para fines no médicos. La *Convención Única sobre Estupefacientes de 1961* inicia su preámbulo introduciendo que “*las Partes, preocupadas por la salud física y moral de la humanidad (...) reconociendo que la toxicomanía constituye un mal grave para el individuo y entraña un peligro social y económico para la humanidad, conscientes de su obligación de prevenir y combatir ese mal, considerando que para ser eficaces las medidas contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal, estimando que esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes*”²³⁰.

²³⁰ ONU. 1961. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes." Nueva York.p.1.

Figura 32. Tratados internacionales para el control de drogas

Fecha	Nombre	Características y objetivos
1907	Ten Years Agreement	Acuerdo entre China e India Británica Primer tratado internacional para disminuir el tráfico de opio
1909 Shangay	Conferencia de Shanghai	Establece las bases de la regulación del tráfico internacional de opio
1912 La Haya	Convención Internacional Del Opio	Control de la fabricación, comercio y uso de opio, morfina y cocaína a nivel mundial
1925 Ginebra	Acuerdo relativo a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio	Poner fin a la práctica de fumar opio
1925 Ginebra	Segunda Convención Internacional del Opio	Restricciones en el tráfico de opio, morfina y cocaína Establece un control de importaciones y exportaciones.
1931 Ginebra	Convención para limitar la fabricación y distribución de estupefacientes	Limita la producción de cocaína, heroína y morfina solo a las cantidades que requieran los fines científicos y médicos
1931 Bangkok	Acuerdo relativo a la supresión del hábito de fumar opio	Poner fin a la práctica de fumar opio
1936 Ginebra	Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas	Se consideran delitos todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas
1946 Nueva York	Protocolo de Lake Success	Modifica los anteriores acuerdos, convenciones y protocolos sobre estupefacientes

1948 París	Protocolo de París	Completa el protocolo de Lake Succes Introduce sustancias nuevas
1953 Nueva York	Protocolo del Opio de Nueva York	Limita y reglamenta el cultivo de la adormidera y la producción, comercio internacional, comercio al por mayor y uso de Opio
1961 Nueva York	Convención Única sobre estupefacientes	Control a la posesión, uso, comercio, distribución y producción. Establece la lista de plantas consideradas como estupefacientes entre ellas la hoja de coca e incluye el control del cultivo. Consideración de “delito” todo lo relacionado con producción y comercio. Criminaliza al cultivador
1971 Viena	Convención sobre sustancias psicotrópicas	Introduce nuevos tipos de drogas Enmienda de la convención única
1972 Ginebra	Protocolo por el que se enmienda la Convención Única sobre Estupefacientes	Enmienda de la convención única
1975 Nueva York	Protocolo que modifica la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961	Modifica ciertos aspectos de la Convención Única
1988 Viena	Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	Establece mecanismos de cooperación internacional sobre extradición de narcotraficantes Establece listas de precursores Reconoce la legalidad de los usos tradicionales Participan 180 países

Fuente: Elaboración propia.

En 1909, se dio uno de los primeros pasos en el proceso de regulación de drogas a nivel internacional con la celebración de la *Conferencia de Shanghái* donde se reunieron 13 países convocados por Estados Unidos con el fin de discutir el tráfico internacional de opio y sus derivados. Las naciones participantes acordaron terminar con la práctica de fumar opio y restringir su uso únicamente a fines médicos y científicos. Este encuentro resultó de suma importancia en la historia del control de psicotrópicos ya que en esta conferencia se establecieron las bases de la regulación del tráfico de opio a nivel internacional. Aunque la *Conferencia de Shanghái* se suele considerar como el primer tratado internacional para el control de estupefacientes, el primer acuerdo internacional sobre regulación de drogas fue en 1907 entre China e India Británica, cuando firmaron un acuerdo llamado *Ten Years Agreement*, que trataba de regular el tráfico de opio.²³¹

Después de estas aproximaciones iniciales a un control internacional de drogas, en 1912 tuvo lugar en la Haya *La Convención Internacional sobre el Opio* donde se establecieron acuerdos referentes al tráfico y a la transformación química del opio, pero no respecto al cultivo. Las potencias contratantes dictaron leyes que limitaban la fabricación, la venta y el empleo de morfina y cocaína sólo para usos médicos. El tratado resultante de la convención instaba a los participantes a establecer un sistema que concediese licencias a los productores y una regulación de su distribución.

Desde el encuentro de 1912 continuó el proceso de fiscalización de estupefacientes. La Liga de las Naciones estableció, en 1920, el Comité Consultivo Sobre el Tráfico de Opio y otras Drogas Peligrosas, que permitió la creación de las primeras disposiciones para penalizar a los traficantes de drogas. En 1925 se celebró la *Convención Internacional del Opio* en Ginebra, donde se estableció un sistema de control de las importaciones y exportaciones entre las partes firmantes. En esta reunión se introdujo por primera vez el cannabis como narcótico sujeto a control. Días antes de la convención del Opio de 1925, tuvo lugar también en Ginebra, otro tratado

²³¹ Véase MARES, D. 2006. *Drug Wars and Coffeeshouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press.

internacional que regulaba el opio, el *Acuerdo relativo a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado*.

El mecanismo de control introducido en la Convención de Ginebra que se propuso regular el tráfico entre los países firmantes, enseguida se vio limitado por el fenómeno del desplazamiento “*En este caso, parte del comercio, tanto en términos de tráfico como de producción se trasladó simplemente a otros países no signatarios*”²³². Este efecto desplazamiento ha ido acompañando la historia de la producción y comercio de drogas ilegales, quitándole eficacia a las políticas de control y regulación.

El siguiente encuentro, convocado por la Sociedad de Naciones en Ginebra en 1931, fue la *Convención para limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes*. Supuso un nuevo paso en el control de drogas al limitar la producción y reglamentar la venta de estupefacientes. El principal resultado de esta conferencia fue la restricción sobre la producción de drogas, lo que limitó la producción de cocaína, heroína y morfina a sólo las cantidades necesarias para fines científicos. En el mismo año tuvo lugar en Bangkok otro tratado internacional que acordaba la supresión de del hábito de fumar opio.

En Ginebra, en junio de 1936, tuvo lugar *Convención para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas*, donde se recomendó el uso de cuerpos especializados de policía y se propusieron ciertas formas de cooperación para la extradición de traficantes. Aunque la convención fue firmada por pocos países, supuso un paso más en la tendencia represiva que estaba tomando la regulación internacional en materia de drogas, ya que se trataron en calidad de delitos todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas.

Configurado un marco internacional que abogaba por el prohibicionismo, entre 1946 y 1961 fue cuando se prohibió la cocaína como medida internacional a través de varios actos internacionales. La recién creada Organización de Naciones Unidas (ONU) continuó con el represivo sistema de control de psicotrópicos a nivel mundial y con su

²³² BEWLEY, D y JELSMA, M. 2011. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. *Serie reforma legislativa en materia de drogas* (12): 1-20. p. 4.

institucionalización. En 1946 el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas creó la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas²³³ (CND), principal organismo de decisión política de Naciones Unidas sobre drogas.

Con el nuevo sistema de la ONU, las anteriores convenciones fueron modificadas, lo que dio como resultado otros instrumentos de regulación. La Asamblea General de Naciones Unidas resolvió el *protocolo de Lake Success* en 1946 que modificaba los acuerdos, convenciones y protocolos anteriores. El sistema de regulación de Lake Success fue completado a través del *protocolo de París* en 1948, que sometía a fiscalización internacional un número mayor de drogas para limitar su fabricación y reglamentar su distribución. Con este documento aumentó el número de sustancias sometidas a control.

En 1953 tuvo lugar el *Protocolo del Opio* en Nueva York, que reglamentaba el cultivo de la adormidera y la producción el comercio internacional, el comercio al por mayor y el uso de opio. Una de las principales características de este protocolo fue que limitaba también el cultivo de la planta, extremando el carácter represivo de las políticas al incluir el cultivo entre actividades prohibidas. La inclusión del cultivo como actividad sujeta a regulación es la base del sistema que promovió las políticas de erradicación de cultivos que analizamos en este trabajo.

Una de las características de este sistema de regulación internacional es que se centra enormemente en el control de la oferta, estrategia que seguiría siendo la prioritaria en las siguientes convenciones que son las que rigen el actual sistema internacional de fiscalización de drogas. La estrategia de reducción de la oferta, establece su lógica en la consideración de que mediante el ataque a las fuentes de producción se terminaría con el problema del tráfico de drogas. El fenómeno del desplazamiento, tanto del cultivo, producción como del comercio apareció enseguida, restando credibilidad a la política de reducir los cultivos.

²³³ La función de la CND es analizar el problema derivado del uso de drogas, establecer propuestas para reforzar el control internacional, supervisar la aplicación de los convenios y acuerdos así como reforzar la cooperación en la lucha contra el narcotráfico.

En 1961 se celebró en Nueva York la *Convención Única sobre estupefacientes*, acto de suma importancia en la actual regulación de drogas a nivel mundial. La Convención de 1961, donde participaron 180 países, establece el vigente sistema de control a la posesión, uso, comercio, distribución y producción de sustancias psicotrópicas. Uno de los objetivos de este evento fue crear un instrumento que unificase los anteriores tratados en materia de control y regulación de la producción de drogas. Por tal motivo se estableció una lista de narcóticos donde también figuraban las plantas consideradas como estupefacientes, incluyendo la hoja de coca entre sus productos proscritos. Para los productos nombrados en las listas se impuso un límite de producción para usos médicos o científicos y se prohibió el exceso de producción.

En el mismo año, 1961, se estableció también un sistema de control internacional de ciertos aspectos como la persecución del blanqueo de capitales y al mercado de los precursores químicos empleados para la fabricación de drogas. Para reafirmar el sistema se introdujeron obligaciones penales para que las partes criminalizaran en su legislación la producción y el comercio no autorizado de estupefacientes. Se otorgó a los gobiernos la responsabilidad de concentrar la producción de coca en determinadas áreas con permiso para el cultivo. Al igual que en los anteriores acuerdos, las partes están obligadas a presentar datos sobre la producción, la fabricación, el uso, el consumo y la exportación e importación de las sustancias clasificadas en el documento.

La inclusión del control del cultivo de las plantas que proporcionan la materia prima para la producción de estupefacientes se convirtió posteriormente en una de las más debatidas consecuencias de la convención. Se ilegalizó el uso tradicional de la hoja de coca, al describirla como droga prohibida y al definir su cultivo como un delito. La Convención de 1961 sentó las bases de la actual regulación internacional “*dio un giro al marco multilateral de fiscalización de estupefacientes para incorporar un enfoque más prohibicionista al uso no médico ni científico de ciertas sustancias*”²³⁴, al introducir un

²³⁴ BEWLEY, T y JESMA, M: Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes: una relectura crítica, Serie reforma legislativa en materia de drogas n°.12, Marzo 2011, p. 1.

sistema de control más represivo que el anterior, imponiendo controles penales y prohibiendo los usos tradicionales de plantas como es el caso de la coca.

El sistema hace referencia a la necesidad de reducir el consumo y pone énfasis en la reducción de la producción y comercio. Estas medidas suponen las bases y el fortalecimiento de una estrategia que privilegia las políticas represivas contra las drogas. Las acciones que criminalizan el cultivo de plantas de coca, amapola y cannabis, como las medidas de fumigación de cultivos que surgieron posteriormente a 1961, estarían dentro de las acciones de reducción de la oferta y criminalización del cultivo como política principal para reducir la producción²³⁵.

La Convención Única de 1961 da lugar al establecimiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (INCB) como organismo que fusionaba dos entidades, el Comité Central Permanente de Estupefacientes, creado en 1925 en la *Convención Internacional del Opio* y el Órgano de fiscalización de estupefacientes, creado por la *Convención para limitar la fabricación y regular la distribución de estupefacientes* en 1931. La INCB actualmente se encarga de promover que los mandatos en las conferencias internacionales vigentes²³⁶ se cumplan entre los gobiernos. Los países signatarios de las convenciones aceptan la obligación de establecer legislaciones y medidas para impedir la producción y consumo de drogas para fines no terapéuticos.

Bolivia, Colombia y Perú fueron firmantes de la *Convención Única de 1961*, donde se acordó eliminar progresivamente el opio en un plazo de 15 años y la coca y el cannabis en 25 años. No sólo esos objetivos nunca llegaron a cumplirse, si no que la historia ha mostrado que los mecanismos de control (inspección y sanciones) que pretendía establecer esta convención no han sido efectivos en su propósito de reducir el consumo de drogas. La *Convención Única de 1961* fue enmendada por el *Protocolo de 1972* que reafirmó las reglas existentes y reforzó algunas medidas como la extradición.

²³⁵ La ONU en ninguno de sus tratados menciona la fumigación como política deseable; pero si considera que cada país debe tomar las medidas necesarias para reducir la producción de drogas en su territorio.

²³⁶ La Conferencia de 1961, su enmienda y dos conferencias de Naciones Unidas posteriores, en 1971 y en 1988 son las conferencias vigentes.

El protocolo introdujo algunas novedades como la autorización del suministro de asistencia técnica y financiera a los gobiernos que no estuvieran cumpliendo para inducirles ayudarles a su cumplimiento, y se refirió a medidas de tratamiento, rehabilitación y prevención con respecto al consumo de drogas, aspecto que no había sido muy considerado anteriormente.

Tras la convención única tuvieron lugar otros tratados internacionales, el *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, celebrado en Viena* en 1971 y la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988*. El Convenio de Viena introdujo un nuevo camino diferente de las anteriores convenciones abogando por un sistema más flexible²³⁷, por lo que en sus listas de productos se excluyeron las plantas de las que se extraían alcaloides y las sustancias transformables en sustancias psicotrópicas que figuraban en las listas de 1961. El convenio incluyó una amplia gama de fármacos psicoactivos. En la Convención de 1988 se estableció un control internacional del cultivo, manufactura, distribución, posesión y consumo de drogas ilícitas. En este protocolo, Bolivia y Perú negociaron la inclusión en uno de sus artículos del reconocimiento de los usos tradicionales lícitos, por lo que el tratado establece que todas las medidas de control de drogas deben respetar los Derechos Humanos y tener en cuenta los usos tradicionales lícitos.

En la actualidad el sistema de control de drogas se basa en las tres últimas convenciones internacionales: 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*. Los tres documentos son considerados complementarios en la regulación y fiscalización de drogas a nivel internacional que propone la ONU.

La aplicación práctica del sistema antidroga consiste en la adopción de medidas individuales por parte de cada país, que faciliten y promuevan el cumplimiento de lo dispuesto en las convenciones. Todos los países signatarios de las convenciones están

²³⁷ *Ibíd.*

de acuerdo con ellas y se comprometen a hacer cumplir las disposiciones que prohíben el consumo y producción de drogas para otros fines que no sean médicos. *“Two US laws (1986 and 1988) developed the domestic and international aspects of the war on drugs, but the 1988 Vienna Convention gave the final shove to the globalization of the war”*²³⁸.

En el sistema de Naciones Unidas para la regulación de drogas prima el carácter prohibitivo sobre la percepción del uso y producción de drogas. La ONU, al introducir en sus convenciones vigentes que los estados están obligados a considerar como delito las actividades relacionadas con el tráfico de drogas y la obligación de luchar contra ellas, está propiciando un marco favorable para las predominantes políticas de carácter represivo como las de fumigación de cultivos y criminalización de los campesinos en el caso de la cocaína.

3.3. Efectos de la prohibición internacional de la cocaína

En el inicio del proceso de deslegitimación de la cocaína, su consumo se redujo mucho a nivel mundial. Entre 1910 y 1940 -la fase descrita anteriormente de inicio de la prohibición de la cocaína en Estados Unidos- se produjo realmente un descenso de la producción y el consumo de la sustancia. Durante *“aproximadamente cuarenta años, de 1920 a 1960 la prohibición de ciertas drogas y en especial de la cocaína, surtió efecto en la mayoría de los países occidentales (...) la gran masa de consumidores había desaparecido en los años cuarenta”*²³⁹.

La esperanza de que el control internacional de la cocaína gracias a la política de Estados Unidos hubiera dado los resultados esperados sólo duró unas décadas, hasta que llegó el “boom de la cocaína”. En los años 70, se produjo un gran aumento del consumo de cocaína y fue a partir de entonces cuando realmente tuvo lugar el desarrollo de centros de producción de drogas de gran magnitud. Fue tras la adopción de las convenciones internacionales de 1961 y 1971 cuando el narcotráfico internacional de las

²³⁸ BOVILLE, B. 2004. *The Cocaine War in Context: Drugs and Politics*. Nueva York: Algora.p.136.

²³⁹ SARMIENTO, L y KRAUTHAUSEN, C. 1990. Los orígenes de la ilegalidad de la cocaína. *Revista Colombiana de Sociología – Nueva Serie* 2. p. 31.

drogas categorizadas como ilegales comenzó a ser muy significativo; coincidiendo esta época con una expansión de la demanda de cocaína.

La ilegalidad de la cocaína, provocó un aumento en los precios al consumidor, este aumento de precios podría haber derivado en una reducción del consumo -el efecto deseado de la medida prohibitiva-. Sin embargo al aumentar el precio de la sustancia, también aumentó su margen de beneficios potenciales derivados de su venta. *“La prohibición de las drogas ilícitas puso el mercado de este lucrativo comercio en manos de organizaciones criminales, y ha creado enormes fondos ilegales que estimulan la corrupción y los conflictos armados en todo el mundo”²⁴⁰*. Al ilegalizar el comercio de productos con una demanda sólida sucedió un efecto no deseado: el traspaso del comercio de drogas a las organizaciones criminales, *“al crear un sistema de control y unas directrices para el comercio legal, las primeras convenciones llevaron inevitablemente al desarrollo de un mercado ilegal”²⁴¹*.

El sistema prohibitivo influyó en la concentración geográfica de la producción de ciertas drogas como el opio y la cocaína. El profesor Francisco Thoumi, subraya cómo la ilegalidad ha creado ventajas competitivas en ciertos países que tienen los recursos necesarios para producir drogas. *“Es importante anotar que mientras la cocaína y el opio fueron legales y rentables, Afganistán y Colombia no fueron grandes productores. En efecto, antes de la prohibición de la cocaína Colombia no exportó una hoja de coca o un kilo de cocaína”²⁴²*

El aumento del valor monetario de las drogas influyó negativamente en varios aspectos relacionados con ellas. En el de la producción de cocaína, el aumento de valor derivado de su prohibición fue uno de los factores que hizo que el cultivo de coca fuera significativamente más rentable para los campesinos de los países andinos que el de otros productos agrícolas, *“cuando un bien o servicio se declara ilegal en todas partes, la prohibición crea ventajas competitivas en los países y aéreas en los que sea más débil el imperio de la ley y que tengan los recursos físicos o los factores de producción*

²⁴⁰JELSMA, M. 2008. "El estado actual del debate sobre políticas de drogas." <http://www.tni.org/es/paper/el-estado-actual-del-debate-sobre-politicas-de-drogas.p.1>.

²⁴¹ BEWLEY, T y JESMA, M. 2011. *op.cit.* p.5.

²⁴² THOUMI, F.2005 *op.cit.* p.31.

necesarios (capital, mano de obra y recursos naturales)"²⁴³. Factor que explicaría en parte porque Colombia y Afganistán se han convertido en los principales productores de cocaína y opio respectivamente.

La relación entre la ilegalidad de la cocaína a nivel internacional con el aumento de su valor representa un efecto indeseado de las medidas internacionales y a su vez ha condicionado su eficacia. De acuerdo con Jaime Malamud-Goti²⁴⁴, la guerra contra las drogas produjo lo que él denominó como *the paradox of the drug war*, argumentado que la estrategia antidroga emprendida por Estados Unidos desde los años 70 produjo el efecto contrario. Las políticas coercitivas produjeron un inesperado incremento del valor de la coca, lo que se tradujo en un crecimiento de la producción y en una mayor entrada de drogas en Estados Unidos.

²⁴³ *Ibíd.*p. 31

²⁴⁴ Véase MALAMUD, J. 1992. *Smoke and Mirrors: The Paradox of the Drug Wars* San Francisco: Westview Press.

PARTE II

**COLOMBIA: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS
INTERNACIONALES DE REDUCCIÓN DE
PRODUCCIÓN DE DROGAS ILEGALES**

CAPÍTULO 4. PRINCIPALES POLÍTICAS ANTIDROGA EN COLOMBIA

1. ¿Por qué el cultivo de plantas ilícitas en Colombia?. Factores explicativos

La producción mundial de cocaína, tanto el cultivo de la hoja de coca como su procesamiento, es monopolio de Bolivia, Colombia y Perú; si bien la planta de coca está íntimamente ligada a la identidad de ciertas poblaciones autóctonas de los países andinos desde hace cientos de años; estos tres países -en cuestión de medio siglo- se han convertido en los principales productores de cocaína (prácticamente los únicos). El hecho de que sólo tres países fabriquen las cantidades de cocaína que abastecen al mercado mundial plantea dos importantes interrogantes: ¿cómo explicar la enorme concentración geográfica de los cultivos de cocaína? y ¿por qué de entre todos los países con las condiciones climáticas adecuadas son únicamente Bolivia Colombia y Perú los que se han especializado en la producción mundial de cocaína?

Las causas que han llevado a esta región a especializarse en la producción de drogas, incluyendo el desarrollo de los cultivos, los laboratorios de procesamiento, la instalación de mafias en la zona y la red de corrupción que la industria ilegal requiere, son las claves para establecer las políticas que tratan de eliminar las producciones ilegales. El conocimiento e interpretación de las causas por las que en un país o región se producen drogas ilegales, es lo que va a determinar el diseño y aplicación de las políticas destinadas a reducir la producción de cocaína, heroína y marihuana.

Además de las causas (políticas, económicas y sociales) que permitieron la aparición de las producciones de cocaína, existen otros factores que explican la prevalencia de los cultivos en Colombia. El país tiene ciertas condiciones que han favorecido el desarrollo de la industria de la cocaína en su territorio. En primer lugar existen condiciones geográficas favorecedoras; Colombia comparte fronteras con 5 estados y está cerca de Centroamérica y el Caribe, lo que facilita las rutas hacia Estados Unidos. Además tiene zonas aisladas y selváticas donde se pueden camuflar las plantaciones ilegales. La pobreza y la desigualdad de ingresos son factores que también conducen a la siembra de coca entre las poblaciones más desfavorecidas.

También se dan otras condiciones como la falta de legitimidad del estado y débil presencia estatal en muchas zonas. Estos motivos hacen que la producción de drogas perdure, ya que el estado no dispone de la legitimidad suficiente, por lo que las actividades ilegales son tanto una causa como una consecuencia de los mencionados problemas²⁴⁵.

1.1. La rentabilidad: condición necesaria y no suficiente

La elevada rentabilidad de los cultivos ilegales con respecto a los cultivos legales es uno de los principales factores que han potenciado el desarrollo de las plantaciones de marihuana, amapola y hoja de coca en la región andina. La necesidad de rentabilidad es compartida en el desarrollo de prácticamente cualquier negocio; pero resulta más obvio cuando se trata de un negocio ilegal. Un negocio prohibido tiene que compensar a los participantes con mayores beneficios, debido al mayor riesgo que estos incurren. Los individuos que se implican en una actividad económica ilegal encuentran significantes incentivos económicos, en otras palabras: las ganancias obtenidas deben ser mayores que las que se obtendrían en la economía legal.

La falta de rentabilidad de los cultivos tradicionales y la ausencia de otras alternativas económicas viables para la población de ciertas regiones frente al apoyo y garantías aportadas por los cárteles de la droga- que ofrecen a la población ciertos servicios que el estado no proporciona- es una de las causas que condujo a los países de la región andina a producir drogas, fomentando así la rápida expansión de los cultivos de coca, que se convirtieron en la única fuente de ingresos para muchos agricultores²⁴⁶.

Antes del inicio del cultivo de drogas a finales de los años 60, la producción agrícola en la región andina estaba orientada hacia productos de subsistencia como la yuca, las bananas y los cereales. Debido a su baja productividad estos cultivos tradicionales se encontraron con pocas posibilidades de desarrollo. Utilizaban técnicas agrícolas precarias, una escasa mecanización y los agricultores se enfrentaban a dificultades diversas: acceso insuficiente a créditos agrícolas, problemas de transporte

²⁴⁵ FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge.

²⁴⁶ GUERRERO, F. 2003. *Colombia y Putamayo en medio de la encrucijada*. Bogotá: Claridad.

en las zonas alejadas y débil apoyo del estado. En este marco tan poco favorable los cárteles de la droga ofrecían a los campesinos asistencia técnica, créditos sin interés, una garantía de compra de materias primas, garantía de compra del producto final, facilidades de transporte y una elevada rentabilidad gracias a una fuerte demanda y a los elevados precios de la droga en el mercado internacional.

Los estudios realizados por Uribe²⁴⁷ y Rementería²⁴⁸ en Colombia, constataron que efectivamente los cultivos ilícitos eran una alternativa rentable para los pequeños productores que además se beneficiaban de un mercado estable. Uribe hizo una estimación de los costes y beneficios de pequeños y medianos productores a partir de 256 entrevistas en los que eran los tres departamentos más importantes en la producción de cocaína en Colombia (Putumayo, Caquetá y Guaviare). Su investigación concluyó que los beneficios esperados de un pequeño productor (considerado como menos de 3 hectáreas) eran estimados entre 1,6 y 7,2 veces el salario rural. El estudio de Rementería estimó que los productores de coca obtenían un ingreso dos veces mayor que en otras actividades agrícolas.

Las estimaciones de la importancia de los beneficios obtenidos por el cultivo de coca no ofrecen datos exactos, y los datos pueden variar mucho dependiendo de la muestra tomada, de la metodología empleada y del período en el que se realice el estudio. Sin embargo los resultados del estudio son relevantes por dos constataciones: en primer lugar los agricultores dedicados al cultivo de coca ganan más dinero que el que obtendrían en el cultivo de productos legales. En segundo lugar, los cultivadores son los participantes que menos beneficios obtienen dentro del lucrativo negocio de producción y venta de cocaína, lo que hace que la participación en el precio final de los costes derivados del cultivo de la hoja de coca sea mínima.

Partiendo de la evidencia de que los cultivos ilegales son más rentables que los cultivos legales, aunque eso no signifique que los cultivadores obtengan un gran margen de beneficios -como es el caso de otros participantes en la producción y comercio de drogas ilegales-; la elevada rentabilidad de los cultivos ilícitos es una condición

²⁴⁷ Véase URIBE, S. 2000. *Costes de producción de pequeños y medianos cultivadores de coca en Putumayo, Caquetá y Guaviare*. Bogotá: Dirección Nacional de Estupeficientes.

²⁴⁸ Véase REMENTERÍA, I. 1992. Economía y drogas. *Revista Colombiana Internacional* (20): 9-16.

necesaria para incentivar las producciones de hoja de coca y amapola, pero no es una condición suficiente. Sólo por la rentabilidad no se explica el desarrollo de los cultivos de coca. La rentabilidad de los cultivos ilegales con respecto a los cultivos legales es un factor más entre otros que ha permitido y fomentado el cultivo de opio y coca en los países andinos.

1.2. Las condiciones socioeconómicas e históricas: factores esenciales en el desarrollo de la industria ilegal

Esta segunda teoría, muy próxima a la primera, hace hincapié en causas más profundas. Además de la falta de actividades rentables para los agricultores, otras teorías consideran de especial importancia las características socioeconómicas e históricas de los países que producen drogas. La especialización de ciertas regiones en la producción de drogas para abastecer al mercado internacional responde a características sociales, económicas y culturales que pueden observarse en su historia y evolución.

Si observamos los lugares donde se producen drogas de origen vegetal, descubrimos que el número de países que se han convertido en importantes productores es muy limitado; sin embargo tales países responden a ciertos patrones comunes: El *“sembrado de coca y amapola se ha concentrado en países o regiones con grupos étnicos al margen de la sociedad (Perú, Bolivia, Myanmar –Birmania–, Laos y Paquistán), grupos aislados y marginales (Tailandia, Estados Unidos –Apalachia–), y áreas con un Estado central débil o con conflictos y guerras internos o externos (Colombia, Afganistán)²⁴⁹”*.

La expansión de los cultivos de coca fue posible raíz de varios factores históricos, que también han contribuido al surgimiento de la industria de las drogas. Como el hecho de que los colonizadores incentivasen la producción de la hoja de coca porque ésta fomentaba el trabajo de los campesinos y mineros de los territorios que después serían Bolivia y Perú. Aunque el cultivo de la planta sea algo tradicional en los

²⁴⁹ THOUMU, F. 2006. "Colombia: Ventaja comparativa de la coca." *Le Monde Diplomatique, Edición Colombia*. "Colombia: Ventaja comparativa de la coca". p.1.

3 países, otros factores permitieron posteriormente el desarrollo de la producción de cocaína a partir de la hoja de coca.

La confluencia de ciertos factores históricos unidos a las características socioeconómicas permitió el desarrollo de la producción masiva de cocaína en la región. En consecuencia, la explicación de la aparición de cultivos ilícitos en ciertas regiones y el desarrollo de la producción de drogas se encuentra en gran medida en las condiciones socioeconómicas que caracterizan las regiones donde se producen: el aislamiento, la inseguridad económica en las zonas rurales y la corrupción fueron identificados como factores determinantes para la aparición de los cultivos de coca y amapola²⁵⁰. Esta teoría explica que el cultivo de coca en Colombia se iniciase en zonas que tradicionalmente no estaban influidas por el estado²⁵¹.

Trabajos como los de Ortiz²⁵², Mora y Al²⁵³ indican que los factores socioeconómicos explican en gran medida la existencia de cultivos ilícitos en Colombia. Ortiz concluye que la pobreza, la marginalidad y la escasa intervención del estado en ciertas regiones del país favorecieron la aparición y extensión de cultivos ilegales. Los obstáculos a la producción y a la comercialización de productos agrícolas legales, la marginalidad de los campesinos y de los grupos indígenas, el aislamiento de ciertas regiones y el aumento de los rendimientos de los cultivos ilícitos (gracias a una mejora de las técnicas empleadas y a un mercado estable) han hecho que el cultivo de coca sea más atractivo que los cultivos legales.

1.3. La crisis de la agricultura tradicional como factor potenciador del cultivo de coca

Otra hipótesis, en estrecha relación con las anteriores, considera que la aparición y expansión de cultivos ilícitos responde a una crisis de la economía agrícola. Esta teoría argumenta que la aparición de cultivos ilícitos es agravada por la crisis de la

²⁵⁰ Véase MORRISON, S. 1997. The dynamics of illicit drug production: future sources and threats. *Crime, Law and Social Change* (27): 121-238.

²⁵¹ PÉCAULT, D. 1991. "Trafic de drogue et violence en Colombie," *Cultures et Conflits* (3). <http://conflits.revues.org/index117.html>.

²⁵² Véase ORTIZ, C. 2000. *La estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia*. Bogotá: Subdirección del Plante.

²⁵³ Véase AA.VV. 1989. *Colonización, Coca y Guerrilla*. Bogotá: Alianza.

agricultura causada por las subvenciones de los países industrializados a sus propios productos agrícolas²⁵⁴ y otros factores que han afectado a los productos agrícolas cultivados tradicionalmente en los países andinos. Esta hipótesis se sostiene por los resultados de Carvajal²⁵⁵ cuyo modelo muestra que la caída de los precios de los cultivos transitorios, que son los más afectados por la caída de los precios internacionales de las materias primas y por las subvenciones de los países desarrollados sobre sus productos, han favorecido la expansión de los cultivos ilícitos.

El hundimiento de los precios en el mercado mundial de materias primas agrícolas como el café y el cacao, las barreras aduaneras establecidas por los países desarrollados contra la importación de productos agrícolas y el peso de la deuda son factores que han podido estimular la expansión de cultivos ilícitos y el tráfico de drogas. Así, la aplicación de algunas políticas internacionales ha ejercido cierta influencia en la expansión de los cultivos ilícitos; como es el caso de los Programas de Ajuste Estructural (PAS) recetados por el Fondo Monetario Internacional. Los PAS han podido ejercer en cierta medida un impacto importante en el desarrollo de los cultivos ilícitos en la región andina, ya que, numerosos países fueron obligados a renunciar a las tasas que aplicaban a productos agrícolas importados que competían con sus producciones, fomentando que los campesinos buscasen otros cultivos alternativos que les permitiesen desarrollar una ventaja competitiva y generar más beneficios. Por ejemplo, los PAS arruinaron las producciones locales del Valle del río Huallaga, en Perú debido a la fuerte competencia del arroz asiático y el maíz brasileño, lo que fomentó el cultivo de coca en esta zona²⁵⁶.

Los argumentos expuestos en este apartado sostienen que la explicación a la producción de cocaína viene del exterior, provocada por factores exógenos. Es decir, que el resultado de ciertas políticas internacionales ha determinado en gran medida el cultivo de drogas en ciertas regiones especialmente afectadas por tales políticas. Al igual que con las anteriores teorías, en este trabajo identificamos la crisis agrícola, y el

²⁵⁴ REMENTERIA, I. 1992. *op.cit*

²⁵⁵ Véase CARVAJAL, M. 2002. *Factores Explicativos de la presencia de cultivos ilícitos*. Bogotá: CEDE- Universidad de los Andes.

²⁵⁶ LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.

establecimiento de ciertas políticas de carácter internacional, como un factor más que ha contribuido a la producción de drogas en los países andinos.

Las políticas internacionales y coyunturas históricas y económicas que provocaron una crisis en la agricultura de los países andinos no constituyen una causa suficiente para que se desarrollase el cultivo y producción de drogas; pero si es un agravante. Constatamos esta evidencia por el hecho de que hay más países que han pasado por crisis agrícolas en Latinoamérica y que no han desarrollado el cultivo de coca o amapola como alternativa económica.

1.4. Conflictos armados en relación con las drogas

Otro factor asociado al desarrollo del tráfico de drogas son los conflictos armados locales. Es imposible no hacer una asociación entre conflictos y drogas si observamos la situación de países como Colombia y Afganistán, ambos principales productores mundiales de estupefacientes. La relación entre conflictos y producción de drogas es complicada, principalmente se constata que los conflictos potencian una producción de drogas ya existente en el entorno donde se producen los conflictos.

El aumento del valor añadido de las drogas, fomentado por su prohibición así como por la explosión de la demanda en los países ricos en la mitad del siglo XX, influyó también en la relación entre drogas y conflictos ya que la financiación de las actividades de los grupos rebeldes o guerrillas con los ingresos obtenidos de la droga ha sido algo muy recurrido desde entonces. La existencia de conflictos armados no es un factor causante del inicio del cultivo y producción de drogas en la región andina, sino un factor que ha fomentado su expansión o al menos su prevalencia en las regiones donde se cultiva y produce.

Numerosos grupos armados obtienen financiación del tráfico de drogas (así como del tráfico de otros productos), pero la relación entre conflictos armados y drogas es de carácter recíproco, mientras los conflictos armados han contribuido al desarrollo de la industria ilegal, ésta a su vez ha contribuido al fortalecimiento de los actores armados ilegales ya que ha supuesto una importante fuente de ingresos necesaria para la supervivencia de ciertos grupos armados. La *“industria ilegal ha contribuido de modo*

sustantivo al fortalecimiento de los actores armados ilegales y a profundizar el conflicto armado. También ha contribuido a despolitizar a las guerrillas, a corromper al sistema político y a las estructuras estatales, de manera indirecta pero real ha sido un elemento promotor de violencia”²⁵⁷.

El cultivo y producción de drogas han atraído a numerosos grupos armados que han visto una importante fuente de recursos en ella, pero a su vez los grupos armados y conflictos han fomentado la producción de tales sustancias. Las redes criminales de narcotráfico han ejercido nefastas consecuencias sociales muy relacionadas con la violencia: *“debilitan las instituciones estatales, amenazan los procesos democráticos, alimentan conflictos armados y sociales en las zonas rurales... En Colombia, los grupos armados perciben ingresos cuantiosos del narcotráfico, lo cual les permite sostener un conflicto civil de varias décadas de duración. En Suramérica, Centroamérica, México y el Caribe, los traficantes propician la inestabilidad política”²⁵⁸.*

El conflicto colombiano evidencia la importante relación entre la producción y tráfico de cocaína y la actividad de los grupos armados. Desde la segunda mitad de los años 90, a causa de la destrucción parcial de grandes organizaciones de traficantes de droga, gracias a la lucha que el gobierno llevó en la época, la industria se fragmentó en una gran cantidad grupos o “cartelitos” de traficantes. Estos pequeños grupos, sin capacidad de financiar grupos armados importantes, empezaron a utilizar los servicios de grupos paramilitares y guerrilleros para controlar la industria. Así, *“The Colombian conflict has become even more intractable since left-wing insurgents and right-wing paramilitaries began receiving revenues from the drug trade in the mid-1990s. In Afghanistan, both the Taliban and the Northern Alliance benefited from the industry, either by taxing poppy fields or by involving themselves directly in the traffic. In Peru*

²⁵⁷ THOUMI, F. 2005. Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. *Análisis político* (54): 30-48.p.40.

²⁵⁸ GROUP, INTERNATIONAL CRISIS. 2008. *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*. Bogotá/Bruselas: International Crisis Group. 25. p.1.

the Maoist Shining Path has induced peasants to grow coca and has protected traffickers from the Peruvian security forces”²⁵⁹.

Debido a la evidente relación entre drogas y conflictos violentos, la presencia de grupos armados ilegales se considera como una importante causa de la actual existencia de cultivos ilícitos en Colombia. Vargas²⁶⁰ considera que la extensión de estos cultivos es debida a la débil presencia del estado y a la existencia de grupos armados ilegales en las zonas donde las plantas ilícitas son cultivadas. El autor explica que en las áreas de cultivos ilícitos hay un aumento de la violencia debido a la importancia de estos cultivos en la financiación de grupos armados como las FARC. Los autores Molano²⁶¹ y Echandía²⁶², encontraron también una relación evidente entre los grupos armados ilegales y el cultivo de coca y de opio en Colombia. Igualmente, Díaz y Sánchez²⁶³ comparten esta opinión y desarrollaron un modelo teórico para determinar la relación entre la coca y el conflicto armado. Los resultados de este trabajo sugieren que la actividad armada ilegal explica más del 50% de la producción de coca en el país, y por tanto, estos grupos son actores que diseminan el cultivo de coca.

Los conflictos armados y la producción de drogas se retroalimentan mutuamente; igualmente, un país con un conflicto armado abierto es más propicio y ofrece más ventajas a las actividades ilegales debido a la falta de control del estado. Por lo que podemos concluir que la existencia de conflictos armados en las regiones donde se cultiva coca en Colombia fomenta la continuidad de las producciones ilegales además de hacer más complejo el problema. En Colombia la presencia de la guerrilla se entiende por un conjunto de características del país, entre ellas la ausencia del estado en muchas zonas que ha hecho posible la apropiación del territorio por parte de la guerrilla

²⁵⁹ FRIESENDORF, C. 2007.*op.cit.* p. 6

²⁶⁰ Véase VARGAS, R. 1999. *Fumigación y Conflicto: Política Antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, TNI y Acción Andina.

²⁶¹ Véase MOLANO, A. 1988. *Violencia y colonización*. Bogotá: Foro.

²⁶² Véase ECHANDIA, C. 1999. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones colombianas*. Bogotá: Presidencia de la Republica.

²⁶³ Véase DIAZ, A y SÁNCHEZ, F. 2004. *Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

o por parte los traficantes *“The guerrillas act as a government among the peasant farmers, substituting or taking on the functions of an absent State”*²⁶⁴.

1.5. Otros factores sociales y culturales que inciden en la actividad ilegal

Otra hipótesis sostiene que también se dan características sociales que han favorecido el desarrollo del cultivo y producción de cocaína. Esta teoría considera que existe entre la población un cierto laxismo ante la realización de actividades ilegales. Uno de los autores que ha desarrollado extensamente esta hipótesis es Francisco Thoumi. Según éste investigador, el crecimiento de la industria ilegal de drogas es favorecido por comportamientos humanos individuales que están condicionados a su vez por leyes y normas sociales. De acuerdo los estudios de Thoumi, centrados en Colombia, las normas sociales y morales son históricamente de un gran laxismo, factor que explica la tolerancia social de las actividades ilegales. Además el autor cita otro elemento: la dificultad que ha habido para desarrollar una identidad nacional y un capital social en Colombia debido a diversas causas, como las barreras geográficas en el país que contribuyeron a que el estado fuera débil²⁶⁵.

El análisis de Thoumi²⁶⁶, se incluyen elementos sociales para explicar los comportamientos delictivos. Esta investigación explica cómo la pobreza, la desigualdad y la corrupción son causas importantes en el desarrollo de la industria ilegal, pero no son las únicas. De forma que el desarrollo de cultivos ilícitos no se explica solamente por la falta de rentabilidad de cultivos regionales, sino también por la naturaleza del capital humano y de las instituciones sociales. La *“industria ilegal tiende a concentrarse en sitios con un débil imperio de la ley y de los controles y normas sociales. En otras palabras, el problema de la producción de drogas ilegales no es sólo de rentabilidad sino principalmente de instituciones, gobernabilidad y valores sociales. Las experiencias en Afganistán y Colombia apoyan esta hipótesis”*²⁶⁷.

²⁶⁴ BOVILLE, B. 2004. *The Cocaine War in Context: Drugs and Politics*. Nueva York: Algora. p. 151

²⁶⁵ THOUMI, F. 2006. *op.cit.*

²⁶⁶ Véase THOUMI, F. 2006. *El imperio de la droga. Narcotráfico, sociedad y economía en los Andes*. Bogotá: Planeta.

²⁶⁷ THOUMI, F. 2005. *op.cit.* p 41.

Esta teoría se apoya en ciertos factores históricos que han contribuido a que la región esté predispuesta para desarrollar actividades ilegales. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el contrabando es una actividad habitual, su posición geográfica fomentó que, ya desde la época colonial, se constituyeran pasajes seguros para el contrabando de diversos productos²⁶⁸, siendo éste un factor que ha influido en el desarrollo de una industria ilegal en el país. El profesor José Blanes, también hace referencia a los factores que fueron favorables a la coca en Bolivia; y establece que el desarrollo del cultivo de coca estuvo favorecido no sólo por sus ventajas económicas, sino también por la destrucción de los bloqueos sociales, culturales e ideológicos que existían a comienzos de los años 80 contra la producción de hoja de coca y de pasta básica²⁶⁹.

Christian M. Allen, en su trabajo también explica motivos por los que Colombia ha dominado el tráfico de drogas, resaltando que para comprender la posición de las organizaciones de traficantes colombianos hay que comprender las características locales que contribuyen al desarrollo de su ventaja competitiva. Las organizaciones latinoamericanas de tráfico tienen significantes ventajas competitivas en la industria, debido a su eficaz uso de la dotación de factores locales. El investigador considera que son varias las causas que han creado esas ventajas, como una corrupción extendida, una gran economía informal, regiones remotas y apartadas que favorecen la fácil ocultación de cultivos y laboratorios y un nivel alto de desempleo²⁷⁰.

En definitiva, la actividad económica ilegal requiere, además de rentabilidad, la existencia de controles débiles tanto sociales como estatales al comportamiento individual, ya que la producción de drogas como la heroína y cocaína necesita el desarrollo de varias actividades ilegales en su entorno además del cultivo de plantas ilícitas: la obtención de productos químicos ilegales, el establecimiento de los laboratorios, el desarrollo de redes criminales para el comercio, etc.

En Colombia ha tenido lugar una aceptación del contrabando de forma tradicional. En la década de los años 50 la importación de bienes de consumo de

²⁶⁸ PECAULT, D. 1991 "Trafic de drogue et violence en Colombie", Cultures et Conflits, n° 3.

²⁶⁹ BLANES, J. 1993. Aspectos políticos e institucionales de la lucha contra las drogas en Bolivia. *Cuadernos del CEBEM, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinares* (7).

²⁷⁰ Véase ALLEN, C. 2005. *An Industrial Geography of cocaine*. New York: Routledge

contrabando era muy común en Colombia el país ha sido durante mucho tiempo exportador de contrabando de bienes como café y esmeraldas para evitar impuestos, cuotas u otras regulaciones²⁷¹. Esta experiencia en contrabando ha creado una estructura favorable al posterior tráfico de drogas “*The contraband trade established linkages between Colombian and foreign smugglers, while high import tariffs and strict foreign exchange controls encouraged an active black market in foreign exchange. Both developments provided expertise on money laundering and developed channels for the repartition of drug profits*²⁷²”.

Las características sociales han influido no sólo en las regiones de producción de cocaína, sino también en las regiones de tránsito para su tráfico. Tales factores sociológicos contribuyen a que el tráfico de drogas en América Latina tenga un carácter tan violento. Las características sociales y los comportamientos individuales han sido condicionados por otros factores históricos, políticos y económicos, unidos a ciertas circunstancias coyunturales en el momento en el que se extendieron enormemente los cultivos de coca en la región andina.

1.6. Factores que explican la existencia de cultivos ilícitos en Colombia

No existe ninguna causa que explique por sí sola el desarrollo de la industria de la cocaína en Bolivia, Colombia y Perú. Las teorías que hemos analizado indican que es la interacción de varios factores lo que ha provocado el desarrollo de la industria ilegal; ninguno de los elementos que explican la aparición de la producción de cocaína en Colombia es una condición suficiente. En la actualidad las circunstancias que contribuyeron al desarrollo de la cocaína continúan presentes, lo que nos ayuda a comprender la prevalencia de la producción de cocaína.

²⁷¹ MENZEL, S. 1996. *Fire in the Andes: US Foreign Policy and cocaine politics in Bolivia and Perú*. University Press of América.

²⁷² *Ibíd.* p. 61.

Figura 33. Factores relacionados con la aparición de cultivos ilícitos en Colombia

FACTOR	CAUSA
Pobreza y desigualdad de ingresos	Causas estructurales, obstáculos al desarrollo
Marginalidad y aislamiento de ciertos grupos de la población	Consecuencia del primer factor
Débil presencia del estado	Débil apoyo del estado a ciertas poblaciones de campesinos para el desarrollo de una agricultura Falta de legitimidad del estado en los territorios controlados por grupos armados ilegales
Corrupción	Causa y consecuencia del desarrollo de actividades ilegales
Conflicto armado	Relación recíproca con la producción de drogas: el conflicto fomenta el cultivo y el cultivo financia a los grupos armados
Falta de rentabilidad de los cultivos legales	Falta de infraestructuras, transportes y mecanización Mercado inestable Caída de los precios internacionales de productos agrícolas
Cultivo tradicional	Factor que -al menos por las características climáticas- ha favorecido el cultivo de coca

Fuente: Elaboración propia.

2. Políticas de reducción de la oferta de drogas en Colombia

2.1. El diseño: de la interpretación de las causas al establecimiento de una estrategia

Los análisis de los motivos que han fomentado del origen y la prevalencia de los cultivos ilícitos van a condicionar las políticas antidroga. El diseño de las políticas destinadas a reducir la producción y el tráfico de estupefacientes se realiza a partir de la interpretación de las principales causas consideradas como originarias del problema.

Las actuales políticas de reducción de la oferta de drogas en Colombia, responden básicamente a una interpretación sobre las causas de la aparición de cultivos ilícitos, basada en que, la elevada rentabilidad de los cultivos ilícitos con respecto a los cultivos legales es la principal causa del cultivo y producción de drogas²⁷³. De la constatación de que una de las principales razones por las que se cultiva la coca es debido a que para muchos campesinos es su forma de obtener ingresos seguros, en un entorno en el que no hay muchas otras alternativas, se extrae la necesidad de reducir la rentabilidad de éstos cultivos para que cultivar coca deje de ser la alternativa escogida por muchos agricultores.

²⁷³ Las políticas de erradicación de cultivos sólo pueden incidir en disminuir la rentabilidad del cultivo de coca, ya que tales políticas no se plantean acompañadas de otras medidas que fomenten el desarrollo económico. Véase THOUMI, F. 2005. *op.cit.*

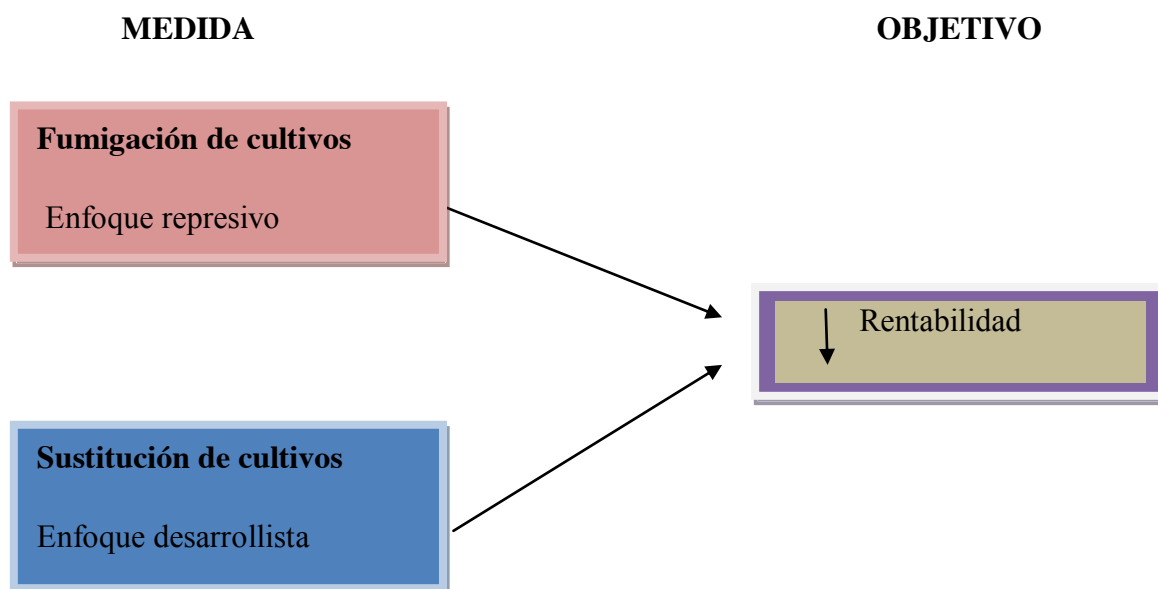
Figura 34. Producción de drogas: causas y medidas

¿Por qué se producen drogas? ↓	¿Cómo solucionarlo? ↓
CAUSAS	MEDIDAS
Pobreza y desigualdad de ingresos	Medidas que fomenten el desarrollo económico y social Creación de industria Diversificación en las actividades económicas
Marginalidad y aislamiento de ciertos grupos de la población	Fomento de la cohesión social Integración de los grupos apartados Aumento del control estatal Mejora de las comunicaciones e infraestructuras
Débil presencia del estado, corrupción, Conflictos armados	Fortalecimiento institucional Fomento de la buena gobernanza Medidas de control de la corrupción Fomento de los procesos de paz en los conflictos civiles Control a otras actividades económicas ilegales: sistema bancario, tráfico ilegal de otros productos
Elevada rentabilidad	Medidas que reduzcan la elevada rentabilidad de los cultivos legales y aumenten la rentabilidad de los cultivos legales Desarrollo de otras actividades económicas
Zonas de cultivo tradicional	Mantenimiento del uso y cultivo de la hoja de coca para fines tradicionales Desvincular la hoja de coca de la cocaína

Fuente: Elaboración propia.

El diseño de las políticas y de la estrategia que se ha adoptado en Colombia para reducir la producción de drogas, además de depender de la interpretación de las causas, también depende de la interpretación de la eficacia de las posibles medidas. Es decir, una vez localizada la causa del problema, éste puede ser minimizado a través de diferentes políticas. De esta forma, una misma interpretación de las causas puede llevar a distintas medidas para solucionarlo. Aceptando que la elevada rentabilidad del cultivo de coca con respecto a otros cultivos explica en gran medida su producción y prevalencia, las políticas destinadas a reducir esta rentabilidad que han surgido en Colombia son diferentes.

Figura 35. Principales medidas destinadas a reducir los cultivos de coca en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

La elevada rentabilidad de los cultivos de coca con respecto a los legales como causa de las plantaciones de coca ha dado lugar a dos medidas muy diferentes, reflejadas en la anterior figura. Análogamente, cada una de las causas localizadas puede ser susceptible de crear múltiples interpretaciones a la hora de determinar la medida más adecuada. En el caso de la rentabilidad como causa explicativa del cultivo de hoja de coca, surgen dos políticas: la fumigación de cultivos, que ataca la rentabilidad de los

cultivos de coca aumentando el riesgo incurrido por los productores (la posibilidad de que éste sea destruido y el agricultor se encuentre sin cosecha hace que el cultivo de coca sea menos rentable y por lo tanto menos atractivo). La fumigación de cultivos no es la única forma represiva de erradicar los cultivos en Colombia, también existe la erradicación manual, aunque la fumigación es el método más común.

La política de sustitución de cultivos, conocida como desarrollo alternativo, promueve la transición del cultivo de coca al cultivo de otros productos agrícolas legales y su objetivo es tratar de encontrar productos sustitutos con una rentabilidad comparable a la de la hoja de coca, es decir, reducir la rentabilidad de la coca con respecto al resto de productos agrícolas. Otra forma de desarrollo alternativo consiste en encontrar otras actividades económicas legales que proporcionen ingresos estables y suficientes a la mano de obra dedicada al cultivo de coca. El desarrollo alternativo no tiene por qué ser necesariamente sustitución de cultivos ni el desarrollo de una actividad agrícola.

La interpretación de las causas y el diseño de las medidas ha dado lugar a dos enfoques principales en el diseño de las políticas anti-drogas en Colombia: el enfoque desarrollista y el enfoque represivo²⁷⁴, ilustrados en el anterior cuadro. Ambos enfoques, aunque persiguen el mismo objetivo, responden a diferentes ideas en la interpretación de las causas y de las soluciones. La política de desarrollo alternativo responde a la idea de que los campesinos cultivan coca porque los otros cultivos no son rentables y la coca es la única alternativa viable para asegurar su subsistencia; por eso la perspectiva “desarrollista” propone soluciones que ofrezcan otras alternativas económicas para los agricultores.

²⁷⁴ Ambos enfoques existen también en las políticas antidroga centradas en la demanda. Las políticas destinadas a la reducción del consumo responden a dos interpretaciones, la que considera al consumidor como alguien que está violando las leyes; y la que le considera una víctima de un problema de salud. Como resultado de ambas teorías, existen las políticas prohibicionistas y represivas por un lado -llevadas a cabo sobre todo en Estados Unidos- y las políticas de prevención y despenalización por otro - el enfoque hacia el consumo más adoptado en Europa-.

El enfoque represivo, que se compone de dos tipos de políticas, la interdicción, que en el lado de la oferta consiste en incautación de laboratorios y bloqueo del tráfico y la fumigación de cultivos que responde a la idea de que los agricultores que cultivan hoja de coca tienen un comportamiento delictivo y cultivan coca porque es un producto más lucrativo que otros productos agrícolas. Bajo esta perspectiva la solución más adecuada es una política represiva. Las medidas para reducir la oferta de drogas de origen vegetal en Colombia se dirigen fundamentalmente a una erradicación de los cultivos ilícitos y a la interdicción de la producción o de su tráfico (detección de laboratorios, incautación de drogas en tránsito hacia las zonas de consumo). De esta clasificación de medidas antidroga existen varias opciones de política que se identifican con diferentes ideologías.

Figura 36. Clasificación y objetivos de las políticas antidroga en Colombia

Políticas de reducción de la oferta	Objetivo	Tipo	Instrumentos
Erradicación de Cultivos	Destruir la droga antes de ser producida	Represiva Desarrollo	Fumigaciones Desarrollo/Alternativo
Incautación de insumos	Destruir la droga antes de ser producida	Represiva	Fuerzas de seguridad / inteligencia
Detección y destrucción de laboratorios	Destruir la droga producida	Represiva	Fuerzas de seguridad/ Inteligencia
Incautación de drogas en tránsito hacia las zonas de consumo	Destruir la droga producida	Represiva	Fuerzas de seguridad/ Inteligencia

Fuente: Elaboración propia.

Considerar que la forma más eficaz de terminar con las drogas ilegales es conseguir que no se produzcan en el inicio de la cadena de producción de drogas (es decir, en el cultivo), ha sido la lógica predominante en el establecimiento de políticas nacionales e internacionales en Colombia, lo que ha dado lugar a la erradicación de cultivos, bien en su forma represiva o mediante un enfoque de desarrollo. La erradicación ha sido la medida por excelencia en Colombia, a la que más recursos se han destinado y la medida por la que han apostado los actores extranjeros en Colombia, sobre todo Estados Unidos. Ésta estrategia de erradicación, que pretende atacar el problema desde la raíz ha dado lugar a las dos políticas ya mencionadas, conocidas también bajo los nombre de: “la política de la zanahoria” (erradicación voluntaria) y la “política del garrote” (erradicación forzada), cada una de ellas responde a uno de los enfoques vistos en el anterior apartado.

Mientras que la destrucción manual y voluntaria de cultivos es lenta pero segura para el medio ambiente, la fumigación aérea es más eficaz pero también puede destruir cultivos legales y poner así en peligro la seguridad alimentaria²⁷⁵. La fumigación de pesticidas también puede ser dañina para los habitantes y su entorno, ya que la aspersión de productos tóxicos en los campos de coca también afecta a las poblaciones cercanas. No obstante, ni la destrucción manual para sustituir las agriculturas ni la erradicación forzada han resultado eficaces “*pour l’essentiel, l’éradication des plantations illicites et le développement des cultures de substitution provoquent des conséquences désastreuses chez les pays les plus pauvres sans que cela diminue la production globale de la drogue*”²⁷⁶.

2.2. Erradicación forzada: las fumigaciones como principal política

La política de erradicación reposa sobre la idea de que atacar las fuentes de producción es la solución más directa y eficaz para terminar con la producción de drogas, y en consecuencia con el consumo, que es la razón de las políticas antidroga en

²⁷⁵ La FAO define seguridad alimentaria como el acceso de todos los seres humanos, en todo momento, a una alimentación que les permita llevar una vida sana y activa. Asegurar la seguridad alimentaria consiste en hacer que cantidades de comida suficientes sean disponibles, que los aprovisionamientos sean relativamente estables y que las personas que tengan necesidad de alimentarse puedan tener acceso.

²⁷⁶ NADELMAN, E. 2007. Drogue: Légaliser. *Foreign Policy* VI. p.35.

todos los niveles. En Colombia se han empleado principalmente dos técnicas de erradicación, manuales (de tipo voluntario y de tipo forzado) y aéreas. La aspersión aérea ha sido la forma de erradicación más empleada en Colombia.

La técnica de la fumigación de herbicidas por vía aérea tiene ya una larga historia. En el continente americano, las primeras fumigaciones aéreas comenzaron en los años 70, siendo México el primer país en aplicar esta medida para erradicar los cultivos de Marihuana. En la región andina las primeras fumigaciones fueron en Colombia a finales de la década de los 70, también destinadas a erradicar los cultivos de marihuana mediante el uso del herbicida paraquat, ya que, en esta época Colombia era el principal productor y exportador de marihuana a Estados Unidos.

En 1978, bajo la presidencia de Turbay, Estados Unidos puso en marcha la primera campaña de erradicación en Colombia con herbicidas. Ésta primera operación de fumigación de cultivos ilegales en Colombia fue en Guajira, donde se incautaron unas 6000 toneladas de marihuana y destruyeron unas 10000 plantas y confiscaron 300 barcos y aviones²⁷⁷. Sin embargo enseguida la marihuana se desplazó a otros lugares del país y pronto volvió a Guajira, una vez terminado el programa de fumigación. El efecto desplazamiento que se produjo con la marihuana ya indicó entonces la consecuencia adversa de la política de la fumigación, ya que las plantaciones de marihuana se dispersaron y su consumo en Estados Unidos no se redujo.

Aunque esta primera política de fumigación en la región andina no fue exitosa para disminuir el tráfico de marihuana hacia Estados Unidos, tuvo una importancia crucial en la historia de la lucha contra las drogas, ya que, además de representar el comienzo de la política de fumigaciones aéreas, que continúan en la actualidad; también supone el inicio de una nueva etapa en la que el gobierno de Colombia, al colaborar con Estados Unidos, estaba reconociendo que, en el problema de las drogas, el componente de la oferta tiene una especial importancia. Entonces, “*since that time,*

²⁷⁷ Véase CRANDALL, R. 2002. *Driven By Drugs, U.S Policy Toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.

there has been surprisingly little debate in either Washington or Bogotá as to whether supply reduction should be a fundamental component of the war on drugs”²⁷⁸.

Desde entonces, la política de fumigación de cultivos se instaló en Colombia, siendo parte de la cooperación de Estados Unidos y Colombia en la lucha contra las drogas. En 1989 se adoptaron dos planes elaborados por el gobierno americano la “Estrategia Andina Contra las Drogas” y la iniciativa “Los Andes Contra la Droga”. Tales estrategias incluían la aspersión aérea de productos químicos como medio de lucha contra las drogas. El siguiente plan que contenía fumigaciones fue el Plan Colombia, firmado por las administraciones de Andrés Pastrana y Bill Clinton en 1999.

Los programas de erradicación aérea están dirigidos por la policía nacional de Colombia con la ayuda de la embajada de Estados Unidos. Europa como actor presente en Colombia para reducir los cultivos de coca se ha mostrado en contra de la medida y nunca ha practicado la política de fumigación²⁷⁹. Actualmente Colombia es el único país andino donde se realizan fumigaciones aéreas para erradicar los cultivos de coca. En Bolivia la erradicación es manual y en Perú las fumigaciones están prohibidas desde el año 2000 a causa de daños a la salud pública, el medio ambiente y los riesgos por la posible destrucción de otros cultivos que puede representar para la seguridad alimentaria.

La aplicación de esta política no ha dado los resultados esperados en términos cuantitativos. De acuerdo con el análisis hecho por el experto Ricardo Vargas, la eficacia para destruir plantaciones es muy baja, ya que por cada hectárea erradicada hay que fumigar 22²⁸⁰. La idea de que es posible erradicar la fuente de producción no tuvo en consideración el desplazamiento de los cultivos, fenómeno que se ha producido desde las primeras fumigaciones, manteniendo la oferta de drogas constante y en muchas ocasiones incluso aumentándola²⁸¹. Aunque las fumigaciones destruyeron

²⁷⁸ *Ibíd* p: 28

²⁷⁹ Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2004. *Estrategia Europea en Materia de Lucha Contra las Drogas (2005-2012)*.

²⁸⁰ VARGAS, R. 2005. *Narcotráfico, Guerra y Política Antidrogas: Una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Transnacional Institute, Acción Andina, Oxfam Novib.

muchas hectáreas de coca y de opio, las nuevas plantaciones se reprodujeron con gran velocidad y el balance no ha resultado positivo.

Según la Oficina de Washington para América Latina (WOLA), los resultados de la estrategia de fumigación en la segunda mitad de los años 90 fueron contrarios a los esperados: los datos estadísticos registrados entre 1994 y 1998 -etapa en la que se intensificaron las fumigaciones- publicados en *Posesión Mundial de drogas ilícitas 1999*²⁸² de Naciones Unidas muestran que, mientras 146 900 hectáreas de plantaciones de coca fueron erradicadas en Colombia, la superficie cultivada de coca pasó de 50 900 a 101 800 durante esos 4 años. En la siguiente década, la política de erradicación en Colombia produjo otros efectos ya que, según el Informe Mundial sobre las Drogas de la UNODC, entre 2000 y 2009 la superficie dedicada al cultivo de coca en Colombia se redujo en un 58%, principalmente debido a la erradicación. No obstante, los cultivos se han trasladado dentro de la región andina, dispersándose a Bolivia y Perú, países donde el cultivo ha aumentado en el mismo periodo un 112% y un 38% respectivamente según los datos de UNODC.

Debido a los daños causados por las fumigaciones, han surgido muchas críticas hacia esta política, *“critics argued that fumigation would contaminate water supplies and kill animals and plants, and that it would have a negative effect on the health of people living in or near sprayed areas”*²⁸³. Otra frecuente crítica a las fumigaciones es que pueden dificultar otros proyectos de desarrollo como es el caso del desarrollo alternativo. Además otras posibles malas consecuencias derivadas de la fumigación ponen en evidencia que los métodos coercitivos no han dado buenos resultados en Colombia, como el hecho de que las FARC se hicieran más populares entre los agricultores *“the FARC, for example, had become more popular among peasants who saw their livelihood destroyed by fumigation”*²⁸⁴.

²⁸¹ Este efecto adverso de las políticas de fumigación, que tras su aplicación se han llegado a registrar aumentos de los cultivos de coca, se muestra como resultado en el análisis de MORENO-SANCHEZ, R, THOMPSON, S Y KRAYBILL, D. 2003 en An Econometric Analysis of coca eradication Policy in Colombia. *World Development* 31: 375-383.

²⁸² Véase UNODC. 1999. *Possession mondiale de drogues illicites*. UNODC.

²⁸³ FRIESENDORF, C. 2007. *op.cit* . p. 132.

²⁸⁴ *Ibid*. p. 156.

A parte de no favorecer la reducción de la oferta global de drogas, la fumigación ha causado daños a la población de las regiones afectadas y es perjudicial para el medio ambiente. Además una parte de las plantaciones de coca está localizada en parques nacionales y por lo tanto la fumigación de los cultivos destruye una parte de la selva “*ni les problèmes sociaux créés par l'éradication des cocaïers, ni ceux liés à la fabrication de drogue n'ont été résolus pour autant*”²⁸⁵.

2.3. Programas de desarrollo alternativo: la segunda política de erradicación

La creación en 1971 del Fondo de Lucha Internacional contra la Droga (FNULAD) convertido en 1997 en la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la aprobación de un Plan de Cooperación Internacional para la erradicación de cultivos ilícitos por la asamblea de Naciones Unidas en 1998 dieron lugar a los programas de desarrollo alternativo, diseñados para reducir los cultivos de amapola y coca a nivel mundial. En los años 90 empezaron a intensificarse en la región andina los proyectos de cooperación destinados al desarrollo de otras actividades como política alternativa a la erradicación forzada²⁸⁶.

Empleando productos como café, cacao, caucho, banana y plátano para sustituir a la coca, la política de sustitución de cultivos tardó poco en mostrar su debilidad, debido a la dificultad para encontrar productos sustitutos con una rentabilidad comparable a la de la hoja de coca que además tuvieran un mercado estable. Por el momento estos proyectos no han obtenido los resultados esperados, después de 20 años de inversiones en cooperación en los países de la región andina, la situación mundial de drogas en términos de producción y en de consumo no ha cambiado “*les succès apparents et médiatisés des agences de lutte contre la drogue ne doivent pas cacher la*

²⁸⁵ LABROUSSE, A. 1993. "Les enjeux politiques du développement alternatif." In *La Planète des drogues*. Paris: Éditions du Seuil. p.183.

²⁸⁶ Los principios del desarrollo alternativo establecen que los cultivos se destruyen o abandonan con la aceptación de los agricultores, quienes están dispuestos a hacer una transición a los cultivos legales u otras actividades a cambio de recibir ayuda para realizar ese cambio de actividad. Estos programas son dirigidos por agencias de desarrollo estadounidenses, europeas, de Naciones Unidas, el gobierno Colombiano y organizaciones no gubernamentales.

*réalité du marché, à savoir une croissance continue de la production et de la consommation de l'ensemble des drogues depuis des décennies”*²⁸⁷.

La posibilidad de encontrar productos sustitutos a la hoja de coca se ha mostrado como un objetivo complicado, debido a la elevada rentabilidad de la planta ilegal y a la escasa viabilidad del cultivo de otros productos legales que no encuentran demanda en los mercados nacionales ni internacionales. Muchos agricultores no han conseguido realizar una conversión exitosa hacia otras actividades productivas y la producción global de coca y de opio no ha disminuido²⁸⁸. En general la ineficacia de los programas de desarrollo alternativo es debida a tres problemas que perduran: la dificultad de encontrar productos de sustitución rentables, el fenómeno del desplazamiento de cultivos ilícitos y la falta de presupuesto para una puesta en marcha eficiente de estos programas. “*inciter les paysans à cultiver le café ou le cacao afin de les substituer à la coca ou au pavot n’aurait de sens que si les cours de ces production sur le marche mondial ne s’effondraient pas, comme cela est le cas depuis quelques années*”²⁸⁹.

Actualmente, la política del desarrollo alternativo es una de las acciones fundamentales en lo que respecta a la reducción de oferta de drogas. En la región andina continúan los proyectos de cooperación internacional destinados a reducir la producción de cocaína mediante la sustitución de cultivos, así como a través de otros programas de desarrollo institucional y económico. Esta estrategia es promovida por La Unión Europea y la UNODC como la única política de erradicación deseable en Colombia. Estados Unidos y el gobierno de Colombia también promueven el desarrollo alternativo paralelamente a las políticas represivas.

²⁸⁷ PORET, S. 2006. L’impact des politiques répressives sur l’offre de drogues illicites. Une revue de la littérature théorique *Revue économique* 57 (5). p.1065.

²⁸⁸ Véase GUERRERO, F. 2003. *Colombia y Putamayo en medio de la encrucijada*. Bogotá: Claridad; y GÓMEZ, E. 2001. *La tragedia de la droga*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

²⁸⁹ LABROUSSE, A. 1993. *op.cit.* p.179.

2.4. Instrumentos de comercio internacional para reducir los cultivos ilícitos

Sabiendo que la gran debilidad de los programas de desarrollo alternativo es la dificultad de encontrar productos sustitutos con una rentabilidad comparable a la de la coca y la garantía de tener un mercado para esos productos, la ONU, en un intento por estimular la viabilidad económica de los productos de sustitución, pidió a las naciones establecer preferencias comerciales para los países andinos. Así Estados Unidos aprobó en 1991 la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Unión Europea estableció en 1990 un régimen comercial especial de lucha contra la producción y tráfico de drogas destinado a Bolivia, Colombia y Perú.

De esta forma, a partir de los años 90, las preferencias comerciales se presentaron como una herramienta capaz de favorecer una disminución de los cultivos ilícitos a través de dos vías: como complemento a las políticas de sustitución de cultivos y como estímulo a las exportaciones de productos de otros sectores, fomentando así la diversificación productiva de los países afectados por la producción de cocaína y heroína. Las preferencias comerciales continúan siendo una de las acciones internacionales de lucha contra las drogas.

Esta consolidada idea de que el comercio internacional tiene capacidad para contribuir a una reducción de los cultivos ilícitos y otras actividades ilegales, responde a la aceptada noción de que la liberalización comercial puede impulsar el desarrollo. Este importante rol del comercio internacional está reflejado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio -que ambicionan la reducción de la pobreza en el mundo para el 2015- donde el objetivo 8 incluye expresamente la *“puesta en marcha de un sistema de comercio abierto, basado en normas, predecible y no discriminatorio”*²⁹⁰.

El instrumento comercial de las preferencias comerciales -que a priori debería facilitar un aumento de la rentabilidad de los productos agrícolas para que su cultivo pudiera ser viable y atractivo para los agricultores que abandonan la coca- no se ha revelado eficaz para tal propósito. Esta evidencia pone de manifiesto que para que el

²⁹⁰ Véase Objetivo n° 8 en "Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015" <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>. Consultado el 25/12/2012.

comercio internacional pueda aportar ventajas en este ámbito es necesario que las políticas comerciales vayan acompañadas de otras políticas de desarrollo además de la sustitución de cultivos (como desarrollo de infraestructuras, mejora de los transportes, políticas de desarrollo económico y social...). Además esta medida, aun siendo establecida por países desarrollados, se ve afectada por el proteccionismo de los mismos países, de forma que los productos originarios de los países afectados por la producción de drogas no han conseguido encontrar sitio en el mercado internacional. En definitiva, la posibilidad del desarrollo de productos alternativos que sustituyan a las plantas de coca resulta complicada; debido a la rentabilidad de la planta de coca y a la escasa viabilidad de los productos legales, que, ni con preferencias comerciales tienen una demanda estable en los mercados internacionales.

3. Evolución de la producción de cocaína en Colombia

El efecto del desplazamiento aparece como una externalidad inesperada de las políticas de reducción de la oferta de drogas en Colombia; sin embargo, no es un efecto directo de las medidas de erradicación. No existe la posibilidad de establecer una relación causal entre de erradicación de cultivos y desplazamiento de los mismos, ya que, también influyen otros factores en el fenómeno. De acuerdo con las explicaciones del doctor Cornelius Frisendorf²⁹¹ el efecto desplazamiento se ha producido debido a tres factores: la parcialidad de las políticas de Estados Unidos (*US selective pressure*), la flexibilidad de la industria de las drogas para responder a las políticas (*The flexibility of the drug industry*) y la debilidad de la ley en Colombia (*Weak Law Enforcement*) ya que la falta de control del estado en el territorio ha favorecido que se pueda extender por distintas zonas fuera de control.

La parcialidad se refiere a tres aspectos: la selección de ciertas zonas como receptoras de políticas, la elección de políticas coercitivas únicamente y el empleo de estrategias bilaterales en lugar de estrategias multilaterales. Estados Unidos, realizó las políticas en las regiones del sur de Colombia y los cultivos reaparecieron en otras regiones no cubiertas por las políticas antidrogas y en otros países. También la parcialidad de Estados Unidos al priorizar las políticas coercitivas en lugar de desarrollo

²⁹¹ Véase FRIESENDORF, C. 2007.*op.cit* .

contribuyó al desplazamiento de los cultivos, ya que sin otras alternativas económicas los agricultores procedieron a la resiembra de coca en otras áreas. Otro de los defectos de las políticas de Estados Unidos ha sido que en lugar de desarrollar una estrategia multilateral que trate de establecer una estrategia conjunta a nivel regional, ha desarrollado relaciones bilaterales con cada país²⁹².

Aunque se han conocido cambios en la producción de cocaína, propiciados por las políticas de reducción de la oferta de drogas (especialmente por las medidas de erradicación), la evolución en el cultivo de drogas muestra que su desplazamiento geográfico es un fenómeno constatado. En la época en la que el cultivo de hoja de coca disminuyó en Bolivia y Perú (en la década de 1990) aumentó enormemente en Colombia, país que inicialmente sólo se ocupaba del refinamiento de la hoja de coca importada de Bolivia y Perú. Algo parecido ocurrió con el opio y cuando su producción se redujo en Myanmar, aumentó en Afganistán. La participación de Colombia en el mercado internacional de drogas comenzó a ser significativa a finales de los años 60, después de los primeros programas de fumigación dirigidos por Estados Unidos en México y Jamaica para destruir los cultivos de marihuana. Desde entonces es cuando aparecieron los cultivos de marihuana en la región colombiana de Guajira.

En la última década, se invirtió de nuevo el cultivo en la región andina y se ha registrado una disminución de la superficie dedicada al cultivo de coca en Colombia (principal productor durante los últimos años); a la vez que se ha producido un importante aumento de tales cultivos en Perú y Bolivia. Los datos más recientes revelan, una vez más, un desplazamiento de los cultivos y producción dentro de la misma región. Los datos globales muestran una producción y un consumo estable, lo que prueba que las políticas antidroga no han ofrecido resultados globales, aunque si se han producido cambios locales.

Un factor que contribuye a la falta eficacia de las estrategias antidroga, es la capacidad que la industria ilegal tiene para aumentar o mantener el precio de la hoja y base de coca. Los narcotraficantes también ofrecen garantías a los productores a la hora de mantener sus ingresos asegurándoles la compra del producto final además de otras

²⁹² *Ibíd.*

facilidades como el aprovisionamiento de insumos, tecnología, infraestructuras y facilidades de transporte. A esto se le añade la capacidad de la industria ilegal para desplazar sus cultivos a otras áreas de la misma región, las mejoras tecnológicas en el procesamiento de la cocaína que han aumentado sus rendimientos así como la capacidad de descentralización y deslocalización que han mostrado las organizaciones criminales, convirtiéndose en pequeñas organizaciones (cartelitos) y más recientemente dispersándose hacia las regiones de tránsito de drogas, de forma que los Mexicanos se impusieron hace tan solo una década como los encargados del tráfico de cocaína a Estados Unidos, labor que anteriormente realizaban los cárteles colombianos.

La capacidad de adaptación de las organizaciones criminales encargadas del tráfico y distribución de drogas, es un fenómeno ya observado anteriormente a la destrucción de los grandes cárteles colombianos y el resurgimiento de un nuevo modelo de organización criminal. Operaciones dirigidas por la DEA, como la operación Springboard en los años 70, destinada a terminar con las redes de tráfico de heroína en América del sur, dieron lugar a arrestos de los responsables, pero la misma DEA reconoció en los grupos criminales sólo habían sido temporalmente afectados por las operaciones contra ellos y que rápidamente se reagruparon y aparecieron nuevas organizaciones²⁹³.

La erradicación de los cultivos no ha resultado una medida que impida a los traficantes seguir realizando su actividad²⁹⁴. Los agricultores han replantado cultivos de coca en nuevas áreas o en las ya fumigadas, también se han aumentado la densidad de las plantas y el empleo de mejores técnicas de cultivo. Se ha procedido a plantar en campos más pequeños y a mezclar coca con otros cultivos para que sean menos detectables, etc.

²⁹³ Véase MARCY, W. 2007. "The Metamorphosis of the drug war and the cold war in the Northern Andes and Central America" State University of New York.

²⁹⁴ En las figuras 9 y 10 de este trabajo se ilustran la evolución del cultivo de hoja de coca y de la producción potencial de cocaína desde el año 1998 hasta el 2009. Los datos muestran una producción estable y una variación en el área geográfica de los cultivos.

4. Modelos sobre los factores que influyen en los cultivos ilícitos

Las políticas antidroga aparecen también como elemento influyente sobre los cultivos ilegales en Colombia. Entre los factores que afectan a los cultivos, se encuentran, las causas estudiadas en este capítulo y las políticas de reducción de cultivos. Con el fin de evaluar el impacto de las políticas destinadas a reducir los cultivos ilícitos, varios autores han realizado ciertos estudios sobre el impacto de las políticas destinadas a reducir la producción de drogas. Estos análisis utilizan diversos modelos para estimar el resultado de las políticas antidroga y los factores que influyen en la prevalencia o el aumento de los cultivos ilegales.

En este trabajo hemos empleado 5 modelos que ofrecen importantes explicaciones empíricas sobre la posible eficacia de las políticas de reducción de cultivos ilícitos, así como los factores que explican la aparición y prevalencia de la producción ilegal. A pesar de sus diferencias, los cinco estudios concluyen que las políticas de erradicación y de sustitución de cultivos no han tenido un impacto muy significativo, dato a su vez corroborado por los datos de la Organización de Naciones Unidas sobre producción de drogas que hemos visto en el primer capítulo de la presente tesis.

4.1. A Simple Economic Model of Cocaine Production

El modelo de Kennedy, Reuter y Riley²⁹⁵ analizó la producción y el consumo de cocaína para estudiar los efectos de las políticas de erradicación y de desarrollo alternativo. Este modelo tiene en cuenta los diferentes países donde se produce cocaína, por lo tanto el impacto de las políticas no se evalúa a nivel regional sino a nivel global. Este enfoque otorga al efecto desplazamiento un carácter transnacional. Debido al movimiento de los cultivos entre los tres países productores, es posible que ciertas políticas que reduzcan plantaciones en una zona, provoquen la aparición de cultivos en otra zona u otro país de la misma región.

²⁹⁵ Véase KENNEDY, M, REUTER, P y RILEY, J. 1993. *A Simple Model of Cocaine Production*. Santa Mónica: The Rand Corporation.

En este modelo, el proceso de producción de cocaína es considerado como una fabricación en cuatro etapas:

1. El cultivo y recolecta de la hoja de coca;
2. La extracción de la pasta de coca;
3. La transformación de la pasta en la base de coca;
4. La transformación de la base en cocaína;

Los posibles outputs son 5: un producto que no sea cocaína (la modelización considera el conjunto de productos procedentes de la economía legal como un único output) y los cuatro outputs de la coca, cada uno de ellos en una de las etapas descritas en el proceso de producción de cocaína.

Como premisa, la población de cada país puede trabajar en la producción de cocaína o en el resto de la economía. El salario (W) en otros sectores está determinado por la productividad marginal, mientras que el sector de la cocaína depende del precio de exportación (p) y de los costes de producción que se consideran constantes (r). De forma que:

$$W_{\text{cocaína}} = p/r$$

Suponiendo que el país productor es un “price taker”²⁹⁶, si aumenta el precio de exportación de la cocaína o disminuyen los costes de producción, los trabajadores del sector alternativo a la coca van a pasar al sector de los “productos cocaína”. Del lado de la demanda, la compra de cocaína se supone estar en relación con el precio de venta al por menor que es igual al precio de exportación (p) + margen de beneficios (que contempla el trabajo y riesgo incurrido por los traficantes).

Según el planteamiento del modelo, las políticas destinadas a reducir los cultivos deberían influir en el salario que ofrece la producción de cocaína o en el salario que ofrece el trabajo en la economía legal. Las conclusiones de este modelo económico son

²⁹⁶ País que no tiene capacidad para influir en la determinación de los precios en el mercado internacional.

parecidas para las políticas de sustitución y las de erradicación: el impacto en el mercado mundial es insignificante. Las políticas de sustitución son incapaces de hacer competencia a los narcotraficantes para aumentar las oportunidades económicas de los campesinos. Sin embargo el estudio reconoce que estos programas de desarrollo pueden mejorar las condiciones económicas de los sectores más pobres de los tres países. En cuanto a las políticas de erradicación, el modelo explica que un éxito local no impide una reubicación de las producciones en otro país, permitiendo así que la producción regional de cocaína no se vea afectada.

4.2. A choice experiment on coca cropping

El modelo de Ibáñez y Carlsson²⁹⁷ está centrado en Colombia y evalúa los efectos de las políticas de erradicación y de desarrollo alternativo en el departamento de Putumayo. El estudio está basado en entrevistas a 152 agricultores de la zona. Putumayo fue el departamento con más cultivos en Colombia, después de la aplicación de varias políticas antidroga se redujeron mucho los cultivos en el departamento, pero aparecieron en otros.

En este modelo, la decisión de un agricultor de cultivar la hoja de coca es analizada de forma que el agricultor es quien decide destinar sus tierras al cultivo de coca o a otros cultivos legales. La coca es un cultivo que da más beneficios, pero también más riesgos ya que existen posibilidades de que las autoridades descubran las plantaciones y las destruyan. El modelo toma en cuenta otros factores que también influyen en la decisión de cultivar coca además de los factores monetarios, éstos son las normas sociales, la moralidad y la legitimidad de las autoridades.

Los factores no monetarios que considera éste modelo tienen una influencia decisiva en la producción y consumo de drogas. En un entorno influido por las reglas culturales, el hecho de que alguna actividad sea ilegal, no tiene por qué afectar a las normas sociales o morales de ciertas comunidades. Esto explica que las legislaciones que afectan a la regulación de drogas no resulten eficaces en muchos entornos.

²⁹⁷ Véase IBAÑEZ, M y CARLSSON F. 2008. A choice experiment on coca cropping. *Working papers in economics, School of Business and Law, Goteborg University* (128).

Así, la oferta de coca (C) es una función que depende de:

Factores monetarios:

- Beneficios derivados del cultivo de coca (B2)
- Beneficios derivados del cultivo de un producto alternativo (B1)
- Probabilidad de que los cultivos sean erradicados (P) (la percepción de los agricultores del riesgo de que sus cultivos sean erradicados está fundada en las fumigaciones durante los últimos años)
- Pérdida económica si los cultivos de coca son destruidos (F)

Factores no monetarios:

- Normas sociales (S): estas normas influyen en la decisión de los agricultores. Si la coca es muy cultivada en una municipalidad, la aceptación social de este cultivo es grande y el agricultor será menos reticente a cultivar coca. Para captar las normas sociales en el desarrollo de Putumayo utilizan como indicador la densidad de cultivos de coca en la municipalidad que refleja un número de hectáreas por kilómetro cuadrado en el total de los terrenos.
- Moralidad (M): los individuos están clasificados en tres niveles de desarrollo moral. En el nivel más bajo los individuos basan sus decisiones en razones individualistas (recompensa y castigo); en el segundo nivel los argumentos morales están basados en razones sociales (normas sociales); y en el tercer nivel de desarrollo moral los individuos basan sus argumentos en razones más globales (justicia, derechos humanos). En este modelo también se utiliza la religión para evaluar la moralidad (se consideran diferencias de comportamiento entre católicos y protestantes). La valuación de la moralidad se basa en un test, *Moral Judgement Test*, para captar la influencia de los argumentos morales en la decisión de cultivar un producto ilícito.
- Legitimidad (L): se considera que la aceptación de las autoridades y de la ley influye en la decisión de cultivar la coca. El modelo utiliza una medida que capta los grados de aceptación y de respeto de los individuos de la ley.

La decisión que toma un agricultor está compuesta de dos sub-decisiones: la primera es la decisión de cultivar coca o no cultivarla. Una vez que la decisión de cultivar coca se ha tomado, el individuo decide el número de hectáreas que será destinado a cultivar coca. En consecuencia, la oferta de coca sería:

$$C = f(B1/ B2, P, F, S, M, L)$$

Siendo esta función de oferta a su vez determinada por la segunda sub-decisión de los agricultores. El agricultor decide cultivar coca si su beneficio marginal esperado es más grande que el coste marginal esperado. La probabilidad de que un individuo escoja cultivar coca depende del riesgo que tengan sus cultivos de ser erradicados y de los beneficios relativos de un cultivo legal con respecto a la hoja de coca. De forma que, la utilidad esperada de cultivar coca es dada por:

$$V = \alpha_1 P_{\text{detección}} + \alpha_2 B_{\text{alternativo}} / B_{\text{coca}} + \beta z + \varepsilon$$

Donde,

P detección: riesgo de detección

B alternativo/ B coca: beneficio de un cultivo alternativo con respecto a la coca

Z: vector que incluye las características individuales (normas sociales, moralidad, legitimidad a las autoridades)

ε : el margen de error

Una vez que la decisión de cultivar coca es tomada, el número de hectáreas que el individuo decide cultivar está determinado por:

$$Ha_{\text{coca}} = \gamma_1 P_{\text{detección}} + \gamma_2 B_{\text{alternativo}} / B_{\text{coca}} + \delta z + \varepsilon$$

Como conclusión, los resultados econométricos del modelo confirman, para la muestra de su estudio en Colombia, que el aumento del riesgo (probabilidad de erradicación de los cultivos de coca) y el aumento de beneficios de los cultivos de sustitución con respecto a la coca disminuyen el número de hectáreas cultivadas de coca. Los datos que obtienen son: una inversión de 1000 USD en programas de erradicación de cultivos se traduce en una reducción de 0,29 hectáreas de coca. Un aumento de 1% del beneficio en el cultivo de un producto de sustitución lleva a una disminución de 3,4 hectáreas de coca.

El estudio también confirma que hay factores no monetarios que intervienen en el cultivo de coca: la experiencia en cultivar, la densidad del cultivo de coca en la región, la religión (según el estudio los protestantes tienen más tendencia a cultivar que los católicos), el respeto a las autoridades, la marginalidad y la pobreza.

4.3. Políticas de control de la oferta de coca: “la zanahoria y “el garrote”

En este estudio, sus autores, Tabares y rosales²⁹⁸, analizan el impacto de las políticas de desarrollo alternativo y de erradicación por fumigación en Colombia. El estudio está basado en las municipalidades de Colombia que tienen cultivos de coca y de plátanos en el período 1998-2002.

Según el modelo planteado, la decisión de producir coca depende de la productividad de la base de coca (ya que el proceso de transformación de la hoja de coca en base de coca se hace a menudo por el mismo agricultor); de la productividad del producto de sustitución (empleado el plátano como producto sustitutivo), de los precios de compra al productor de la coca y del plátano y del coste de producción por hectárea de cada cultivo.

En este trabajo, se emplea un modelo de comportamiento de los productores hacia el riesgo²⁹⁹ que considera que la asignación de cultivos (de coca o de plátanos) depende de los beneficios esperados, de la varianza de los beneficios y de la riqueza

²⁹⁸ Véase TABARES, E y ROSALES, R. 2005. Políticas de control de la oferta de coca: “la zanahoria” y “el garrote”. *Desarrollo y Sociedad*: 211-253.

²⁹⁹ Basado en el modelo de maximización de la utilidad esperada de Chavas y Holt, 1990.

inicial. La elección de los agricultores sobre qué cultivo van a producir responde a un modelo de maximización de la utilidad esperada bajo la restricción de la incertidumbre.

Así la decisión óptima de asignación de hectáreas (A_i) para cultivar un producto i (siendo $i=1$ el cultivo de coca e $i=2$ el cultivo del plátano) está influenciada por:

- El ingreso inicial (W_0)
- Los beneficios esperados (B_i) que dependen de la productividad por hectárea (Y_i), el precio de compra al productor (P_i), el número de hectáreas asignado para este cultivo (A_i), y el coste del cultivo por hectárea (c_i) de forma que los beneficios esperados son:

$$B_i = \sum p_i Y_i A_i - \sum c_i A_i = \sum B_i A_i$$

- La incertidumbre (σ), medida por la variancia de B_i
- El número de hectáreas erradicadas por aspersión aérea (ASP)
- La inversión en desarrollo alternativo (Plante)
- La acción de grupos armados (G. Armados)

El número de hectáreas (A) destinado al cultivo i (plátano o coca) está determinado por:

$$A_i = a_i + \alpha (W_{t-1} + \sum A B_i) + \sum \beta B_i + \sum \sum Y_i \sigma_i + \vartheta ASP + \Phi Plante + u_{G.Armados}$$

El modelo muestra que los beneficios esperados del cultivo de coca y del plátano son muy significativos y están relacionados positivamente con la superficie cultivada de cada uno, concluyendo que: un aumento del 10% de los beneficios esperados de la producción de la base de coca lleva a un aumento de un 9% de la superficie cultivada, mientras que, la misma subida de los beneficios esperados del cultivo de plátano produce un aumento del 3% de la superficie cultivada. En la ecuación en la que el cultivo es coca ($i=coca$), los beneficios esperados del plátano resultaron muy significativos y negativos. Mientras que en la ecuación en la que el cultivo es plátano ($i=plátano$), los beneficios de la coca no resultaron significativos.

Respecto a las variables no monetarias, la variable que incluye la erradicación aérea está positivamente correlacionada con la superficie cultivada de coca, pero no es estadísticamente significativa. Mientras que, la variable que incluye la inversión en desarrollo alternativo (esta variable tiene en cuenta la inversión en proyectos de sustitución, comercialización y fortalecimiento comunitario) tiene un pequeño efecto, estadísticamente significativo, de forma que un aumento de 1000 dólares en desarrollo alternativo reduce 0,169 hectáreas de coca.

En conclusión, aunque los beneficios esperados y la riqueza hayan sido significativos en el cultivo de coca, los resultados muestran que la política de la zanahoria es más eficaz que la política del garrote. No obstante los resultados que ofrece este trabajo prueban que ambas políticas son muy costosas y poco eficaces.

4.4. Factores explicativos de la presencia de cultivos ilícitos

Según el estudio de Carvajal³⁰⁰, los cultivos ilícitos en Colombia se deben principalmente al conflicto interno y a la situación de crisis del país, debida a características socioeconómicas. Además, el trabajo incluye las políticas de aspersión aérea y también considera las medidas contra el narcotráfico como variables influyentes en la producción de cocaína. En consecuencia, este estudio considera que la presencia de cultivos ilícitos en Colombia es debido a los siguientes factores:

- La presencia de grupos armados ilegales: la variable para determinarla es la media ponderada del número de ataques guerrilleros por persona por cada 100.000 habitantes entre 1995 y 1999³⁰¹.
- Las características socioeconómicas: medidas por las Necesidades Básicas Insatisfechas³⁰² y el aprovisionamiento de educación. El modelo supone que la educación ejerce una influencia positiva en los valores morales del individuo y en los beneficios esperados de los cultivos (legales o ilegales).

³⁰⁰ Véase CARVAJAL, M. 2002. *Factores Explicativos de la presencia de cultivos ilícitos*. Bogotá: CEDE- Universidad de los Andes.

³⁰¹ Variable calculada para las FARC y el ELN.

³⁰² Son consideradas necesidades básicas insatisfechas el alojamiento precario, la falta de escolaridad y la alta dependencia económica.

- Las características geográficas: altitud, indicadores de aptitud de la tierra, erosión y presencia de agua.
- La distancia de las municipalidades a los principales mercados domésticos y la distancia de la municipalidad a la capital del departamento.
- La eficiencia de la justicia: la variable que mide la ineficiencia en la lucha contra el narcotráfico es construida dividiendo los ingresos generados por el narcotráfico por el número de capturas por ese delito.
- La economía rural: el proxy utilizado es el ingreso rural de los productos legales, clasificados entre cultivos transitorios y cultivos permanentes para el periodo 1991 – 1999.
- La política de aspersión aérea: la variable de la fumigación es expresada por la relación entre hectáreas fumigadas y hectáreas cultivadas de cultivos ilegales.

El marco de análisis sigue el modelo de la teoría del comportamiento criminal de Becker (1968)³⁰³ para identificar los factores determinantes de los cultivos ilícitos en el año 2000³⁰⁴. Siguiendo esta teoría, el estudio busca establecer los factores que influyen en la decisión de cultivar coca u opio para los individuos que tienen una propensión a cometer delitos. El individuo responde a una función de utilidad que evalúa los costes y beneficios de cultivar opio o coca, función que también depende del aumento de gastos destinados al control del crimen:

$$B_n = (1 - Pr) P C_u - C - W - Pr er$$

Donde,

B_n = beneficios netos

P = precio de los cultivos ilícitos

C_u = cultivos de plantas ilícitas ($C_u = 1$ cuando $b_n \geq m$ y $C_u = 0$ cuando $b_n < m$),

³⁰³ Véase BECKER, G. 1968 “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy* (76). The University of Chicago. p. 39-85.

³⁰⁴ El estudio es hecho a partir de una base de datos de 1067 municipalidades (de un total de 1088).

m= valores morales

PCu= beneficio esperado de los cultivos ilícitos : tiene relación con el agua, la altitud, la erosión de la tierra, la aptitud del terreno, la erradicación, el beneficio esperado de cultivar otros cultivos ilícitos y la educación del agricultor. Se considera que la erradicación influencia la producción de forma positiva con la idea de que cuantas más hectáreas se erradiquen más va a aumentar el precio en el mercado ilegal y por lo tanto los beneficios de producir coca serán mayores.

C= coste del cultivo de un producto ilícito: en relación con la distancia al mercado local y la distancia a la capital del departamento, la experiencia de cultivar productos (legales o ilegales), la erradicación y el nivel de educación. La erradicación aumenta el coste de los cultivos ilícitos, sin embargo la presencia de la guerrilla aporta protección y seguridad a esta actividad reduciendo así los costes de protección de esta actividad.

W= ingreso del trabajo no obtenido (coste de oportunidad de cultivar coca): es determinado por el nivel de pobreza del individuo, la experiencia de cultivar, la actividad económica de los cultivos agrícolas legales, la educación del individuo y el precio de los cultivos legales.

Pr = probabilidad de erradicación: es influenciada negativamente por la presencia de la guerrilla, la distancia a los mercados locales y la distancia a la capital local.

Er = erradicación de cultivos ilícitos: determinada positivamente por la eficiencia de la justicia.

M = valores morales, determinados positivamente por el nivel de educación y negativamente por la experiencia en el cultivo de productos ilícitos y la presencia de la guerrilla.

Las estimaciones por el número de hectáreas cultivadas³⁰⁵, muestran una relación significativa entre ciertas variables económicas, sociales, y geográficas y la presencia de cultivos ilícitos. El conflicto armado, la disponibilidad de agua, la distancia de las municipalidades a los mercados y a la capital, las necesidades básicas insatisfechas, la ineficiencia en la lucha contra el narcotráfico y la aspersión de cultivos ilícitos tienen un efecto significativo y positivo sobre el número de hectáreas cultivadas de coca. Mientras que los ingresos de cultivos de sustitución y la erradicación tienen una correlación negativa con el número de hectáreas cultivadas de coca. Los resultados que ofrece el estudio muestran que la erradicación de cultivos tiene un efecto positivo y relevante sobre el número de hectáreas cultivadas. Es decir el efecto contrario que buscaban las erradicaciones de cultivos. La lectura que hace este resultado es que, ante el riesgo de erradicación, los campesinos cultivan más hectáreas para asegurarse una producción suficiente de hojas de coca y también que los cultivos son desplazados de forma estratégica por los narcotraficantes para diversificar el riesgo.

Los ingresos de cultivos legales (permanentes o transitorios) tienen tendencia a desviar a los agricultores del cultivo de coca. Los ingresos de los cultivos transitorios son los más significativos en la decisión. Esta afirmación otorga a la rentabilidad de la coca y con respecto a los otros cultivos legales una importancia significativa. La estimación del modelo, que pone en relación las variables mencionadas bajo la probabilidad de cultivar coca, muestra los mismos resultados que la estimación sobre el número de hectáreas cultivadas. En conclusión, este estudio muestra dos explicaciones fundamentales de la presencia de cultivos ilícitos en Colombia: las características socioeconómicas y el conflicto armado tienen mucha importancia en el cultivo de coca y amapola; y las municipalidades con cultivos ilícitos tienen como características comunes un escaso desarrollo económico y social, una débil presencia del estado, situaciones de conflicto armado, marginalidad y economías agrícolas en crisis.

Los resultados de este trabajo mantienen la teoría de la crisis agrícola como uno de los factores que han provocado la expansión de los cultivos ilícitos, “*especialmente*

³⁰⁵ El autor hace una estimación para los cultivos ilícitos de amapola y coca y una estimación solamente para la coca. Las estimaciones están hechas para conocer las relaciones de las variables explicativas con la probabilidad de cultivar coca de una parte y de otra parte con el número de hectáreas cultivadas.

para los cultivos transitorios que son los más afectados por la caída de los precios internacionales de las materias primas, las subvenciones de los países desarrollados sobre sus productos agrícolas y el aumento de los tipos de interés”³⁰⁶. Este estudio tiene otra importante conclusión: las municipalidades que tienen cultivos ilícitos presentan más necesidades básicas insatisfechas que la media nacional y mucho más que las municipalidades que no cultivan productos ilícitos. Factor que ilustra el hecho de que las regiones que cultivan coca u opio son las más pobres del país.

4.5. An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia

Los autores de este trabajo³⁰⁷ han hecho un estudio sobre el impacto de la política de erradicación en la totalidad de la producción de coca cultivada en Colombia. Este análisis expone seis factores principales cuya interacción explica la expansión de cultivos ilícitos en Colombia:

- La capacidad de los traficantes de doblar o triplicar el precio pagado a los agricultores para compensar el riesgo de cultivar de cara a las políticas de erradicación.
- El bajo precio nacional e internacional del café y de otros productos agrícolas legales que contribuyen a aumentar la pobreza en las zonas rurales.
- El abandono de ciertas regiones por parte del estado
- La desigualdad en la distribución de tierras
- La presencia de guerrillas y de grupos paramilitares
- El número de hectáreas de plantaciones de coca en los otros países productores.

A partir de estas hipótesis el modelo considera que las variables que influyen en la decisión de un agricultor de cultivar coca son: el precio de la hoja de coca, las oportunidades de producción alternativa a la coca, las políticas de erradicación en Colombia, la superficie plantada de coca en otros países productores y las condiciones

³⁰⁶ CARVAJAL, M.2002. *op.cit.* p. 24.

³⁰⁷ Véase MORENO-SANCHEZ, R, THOMPSON, S Y KRAYBILL, D. 2003. An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia. *World Development* 31: 375-383.

de producción del año precedente. Según el modelo, los agricultores maximizan sus beneficios.

Econométricamente, el modelo es el siguiente:

$$H_t = \beta_0 + \beta_1 P_{t-1} + \beta_2 PP_{t-1} + \beta_3 E_{t-1} + \beta_4 O_{t-1} + e_t$$

Donde,

H_t = número de hectáreas de coca cultivadas en Colombia en el periodo actual

P_{t-1} = precio de compra al productor de la base de coca en el periodo t-1

PP_{t-1} = precio de compra al productor del plátano³⁰⁸ en el periodo t-1

E_{t-1} = número de hectáreas de coca erradicadas en Colombia en el periodo t-1

O_{t-1} = número de hectáreas de coca cultivadas en Bolivia y Perú durante el periodo t-1

La conclusión del modelo muestra que el precio de la hoja de coca tiene un efecto positivo en la superficie cultivada de coca, mientras que el precio del cultivo de sustitución está negativamente correlacionado con el número de hectáreas cultivadas de coca. En definitiva este trabajo concede importancia al factor de la rentabilidad de la coca y a la falta de alternativas para cultivar otros como causa de su cultivo, según el estudio si aumenta el precio del producto legal de sustitución se reducen los cultivos de coca.

Contrariamente a las expectativas del Plan Colombia, en los resultados de este trabajo, las fumigaciones tienen un efecto positivo sobre la superficie cultivada de coca. La explicación que los autores encuentran en estos resultados es que, el aumento del riesgo que afrontan los productores por cultivar coca debido a la política de erradicación, junto a las pocas alternativas de producción en Colombia, hace que los agricultores respondan al aumento del riesgo plantando hectáreas adicionales de coca.

³⁰⁸ El modelo toma el plátano como producto de sustitución de la hoja de coca.

Además los traficantes colombianos tienen una tendencia a buscar rápidamente nuevos lugares para cultivar coca cuando la producción en las antiguas zonas de cultivo se ve reducida.

El trabajo concluye, que la erradicación no es una medida eficaz. La relación negativa entre el precio de compra al productor de un cultivo de sustitución y el número de hectáreas cultivadas sugiere que las políticas del gobierno destinadas a reducir la oferta de productos ilícitos deberían concentrarse en el aumento de la rentabilidad de cultivos legales en la región. Las medidas deberían procurar derechos de propiedad estables para los agricultores, aprovisionamiento en asistencia técnica y en créditos agrícolas, en inversiones en las infraestructuras (transportes) y en subvenciones para facilitar la sustitución de cultivos ilícitos por productos legales³⁰⁹. No obstante, los autores del estudio remarcan que las recomendaciones no podrán realizarse correctamente si la situación de guerra continúa.

4.6. Causas de la presencia de los cultivos de coca en función de los modelos

En los análisis económicos sobre el impacto de las políticas de reducción de la oferta de cocaína, se establecen conclusiones diferentes sobre los efectos de la política de erradicación: Ibáñez y Carsson en *A choice experiment on coca cropping* (2008) encontraron que la política de erradicación provoca una reducción del número de hectáreas de coca; sin embargo Tabares y rosales en *Políticas de control de la oferta de coca “la zanahoria y “el garrote”* (2005) consideran que esta política no tiene ninguna influencia sobre las hectáreas cultivadas; mientras que Carvajal en su estudio *Factores explicativos de la presencia de cultivos ilícitos* (2002) y Moreno- Sánchez y Al en *An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia* encuentran que la erradicación conduce a un aumento de los cultivos ilícitos.

Con respecto a los cultivos de desarrollo alternativo todos los estudios están de acuerdo en que éstas llevan a una disminución de las hectáreas cultivadas de coca. La sustitución de productos agrícolas busca aumentar la rentabilidad de los cultivos alternativos a la coca y todos los estudios han probado que un aumento del precio de

³⁰⁹ *Ibíd.*

compra al productor de los cultivos alternativos ayuda a la disminución de la superficie de las plantaciones de coca. Para Ibáñez y Carlsson (2008) y Tabares y Rosales (2004) las desviaciones entre los beneficios del cultivo de coca y los de los cultivos de un producto de sustitución son la explicación principal de la elección del agricultor; siendo estos beneficios influenciados por el precio de compra al productor entre otros factores. Según Carvajal, el coste de oportunidad de cultivar un producto legal influencia en la decisión del agricultor y éste coste de oportunidad está a su vez influenciado por el precio de compra al productor. Para Moreno-Sánchez y Al, una subida del precio de compra a los productores de productos de sustitución disminuye el número de hectáreas cultivadas.

Los modelos estudiados afirman la existencia de una relación positiva entre un aumento del precio recibido por los productores de los cultivos legales y la disminución de la producción de cocaína. No obstante todos los modelos que he hemos vistos ponen de manifiesto que el impacto de las políticas de desarrollo alternativo con respecto a la disminución de cultivos ilícitos es muy poco significativo, resultando una política muy costosa para unos resultados favorables muy pequeños.

5. La prevalencia de los cultivos ilegales ante las políticas de erradicación y desarrollo alternativo

La escasa efectividad de las políticas de reducción de la oferta³¹⁰, nos ha conducido a una problemática diferente de la existencia de la producción de drogas, la prevalencia de la producción de cocaína a pesar de los esfuerzos por eliminarla. Los factores identificados sobre las causas de la aparición y prevalencia, son también considerados como elementos influyentes en la persistencia de los cultivos ilegales en los modelos que hemos visto en el apartado anterior. Las políticas diseñadas para reducir los cultivos de coca en Colombia también son variables en algunos modelos. Los modelos estudiados muestran que las políticas de erradicación y desarrollo alternativo no han tenido efectos significativos sobre la producción de cocaína.

³¹⁰ Tomando como referencia la consecución de los objetivos finales (reducción de la producción y reducción del consumo de drogas ilegales).

La falta de eficacia de las políticas de reducción de la producción y el consumo pueden encontrar su explicación en varios motivos. Respecto a la producción, la incorrecta aplicación de las políticas de reducción de la oferta contribuye a que tales medidas no consigan frenar la producción. La industria ilegal podía verse beneficiada por la falta de coherencia y ausencia de unificación entre las políticas de desarrollo y las represivas, *“las organizaciones narcotraficantes explotan las divergencias en materia de política entre Estados Unidos y la Unión Europea... no existe una visión compartida del problema y de cómo abordarlo, no se da la respuesta concertada indispensable para afrontar con éxito el crimen transnacional”*³¹¹ .

Tomando como referencia la situación actual sobre producción, tráfico y consumo de drogas, y atendiendo a los objetivos cuantitativos que las políticas antidroga se planteaban³¹², las actuales políticas no han tenido la capacidad para frenar la producción de drogas. Una errónea o incompleta interpretación de las causas por las que se cultivan y producen drogas es otra causa de la ausencia de eficacia de las políticas de erradicación. El diseño de las políticas de drogas depende de la interpretación de las causas que han originado el problema: es decir las causas o factores que contribuyen a la existencia de la oferta y demanda de sustancias ilegales. En la estrategia actual, las políticas de reducción de la oferta (tanto las de desarrollo como las represivas) tienen por objetivo aumentar la rentabilidad de los cultivos legales, considerando así que la elevada rentabilidad de los cultivos ilícitos con respecto a los productos legales es la principal causa del cultivo y producción de drogas.

³¹¹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2008. *op.cit.*p.1.

³¹² El objetivo fijado en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 1998 fue “eliminar o reducir significativamente para 2008 los cultivos ilícitos del arbusto de coca, la planta de cannabis y la adormidera para opio”. Objetivo que, tal y como muestran los datos publicados por la UNODC, quedó muy lejos de cumplirse. En el periodo 1998- 2008, la producción potencial de opio aumentó un 78% y la producción potencial de cocaína un 5%. Si bien se puede argumentar que las políticas de reducción de la oferta han servido para que el problema no aumentase, los objetivos esperados están demasiado lejos de cumplirse y los pequeños éxitos de estas políticas sólo han sido locales y coyunturales (la reducción de cultivos en ciertas áreas se ha visto compensada por el desplazamiento de los mismos y la producción de cocaína se mantiene elevada. No obstante, los estados miembros han continuado los esfuerzos centrados las mismas políticas. Ahora la nueva fecha para eliminar o reducir de forma significativa la oferta y demanda de drogas es 2019; las acciones que Naciones Unidas plantea para conseguir tal objetivo son las mismas: proseguir con los proyectos de cooperación al desarrollo y fomentar el comercio internacional.

Los programas de desarrollo alternativo y de erradicación forzada de cultivos tienen por objetivo aumentar la rentabilidad de las plantaciones legales por diferentes vías: el desarrollo alternativo pretende incrementar los costes marginales de producción del cultivo de coca con respecto a los costes marginales de los productos de sustitución; por lo tanto su objetivo es potenciar la rentabilidad de los productos de sustitución. La erradicación aérea busca aumentar los costes de producción de las plantaciones ilegales mediante un incremento de los riesgos incurridos por los productores y reprimir los comportamientos “criminales” de los campesinos³¹³.

Aunque la rentabilidad que aporta la coca con respecto a otros cultivos es un factor decisivo en la explicación de la existencia de cultivos de coca, no es la única causa que conduce a un país a desarrollar ventajas para la producción de estupefacientes. De forma que, la actual estrategia destinada a reducir el cultivo de drogas, está tratando de solucionar el problema atacando tan sólo a una de las causas que lo genera (la rentabilidad). La limitación de la premisa que localiza sólo la rentabilidad como causante de la producción de drogas resulta evidente cuando se cuestiona ¿cómo explicar la enorme concentración geográfica de los cultivos de cocaína? o ¿por qué de entre todos los países con las condiciones climáticas adecuadas son sólo Bolivia Colombia y Perú los que se han especializado en la producción mundial de cocaína?.

Los dos factores que aseguran la producción de cocaína son la elevada demanda y el alto valor del producto. Ninguna de estas variables se ven afectadas por las políticas de erradicación de cultivos en las zonas de producción. De forma que la falta de eficacia de las políticas también reside en la ausencia de capacidad para reducir los problemas estructurales que se identifican como causantes de la producción de drogas de las políticas hasta ahora establecidas³¹⁴. No sólo las políticas empleadas hasta ahora no se aplican correctamente, sino que las dos medidas (erradicación y desarrollo alternativo) no pueden solucionar el problema de la producción de drogas en Colombia. De un lado

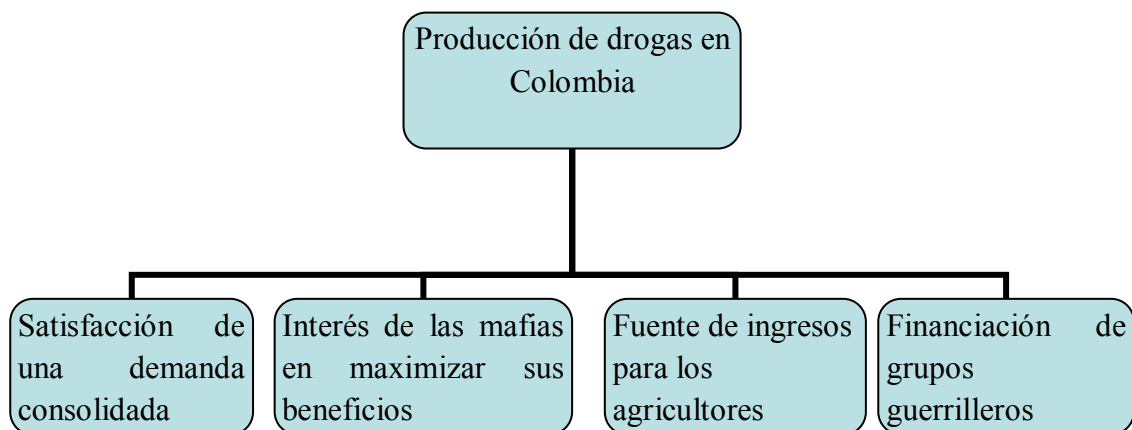
³¹³ Véase TABARES, E y ROSALES, R. 2005.*op.cit.*

³¹⁴ Los principales problemas localizados en Colombia en relación con la producción de drogas son: la pobreza, la desigualdad económica y social, la falta de actividades económicas y diversificación productiva, falta de competitividad comercial a nivel internacional.

no tienen ninguna capacidad para solucionar problemas estructurales y en segundo lugar la industria de las drogas tiene habilidad para contrarrestar fácilmente los efectos del desarrollo alternativo y de la erradicación.

La prevalencia de los cultivos ilícitos a pesar de las medidas que han tratado de atacar los cultivos de coca, es la problemática que se plantea en este análisis. Es de gran importancia conocer las causas del surgimiento de los cultivos ilícitos en determinadas zonas así como los factores que han permitido aumentar la producción y el comercio de drogas hasta hacer de este negocio una de las industrias ilegales más importantes y lucrativas del mundo; una de las preguntas que han motivado nuestra investigación se centra en por qué -a pesar del desarrollo de políticas y medidas destinadas a frenar el cultivo y tráfico- tales producciones prevalecen y su tráfico y consumo no disminuyen, en otras palabras, ¿por qué las políticas de reducción de la oferta de drogas (así como las de reducción de la demanda) no han reducido la producción y el consumo de drogas?.

Figura 37. Prevalencia de los cultivos ilegales en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 5. ESTADOS UNIDOS Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

1. El rol de Estados Unidos como principal actor internacional en la lucha antidroga

Estados Unidos fue el primer gobierno en iniciar el proceso de prohibición de ciertas sustancias estupefacientes y en poner en marcha políticas domésticas e internacionales destinadas a erradicar el consumo y producción de narcóticos. Después de internacionalizar su lucha contra las drogas, Estados Unidos sigue siendo el gobierno que más recursos destina a tal finalidad, tanto en políticas domésticas como en políticas internacionales.

La aprobación en Estados Unidos del *Harrison Narcotics Tax Act* en 1914³¹⁵, una ley a través de la cual el Congreso regulaba y tasaba las importaciones de cocaína y opio, las ventas y su distribución, marca el inicio del actual sistema de control de drogas. Aunque esta legislación era a nivel doméstico, constituye uno de los iniciales pasos precedentes a la guerra global contra las drogas. El acto supone una de las primeras legislaciones que criminalizan el consumo de drogas. Más adelante Estados Unidos inició un proceso de internacionalización de su sistema de control de drogas, a través de la promoción de encuentros internacionales en los que se crearon alianzas y políticas comunes para terminar con el tráfico y consumo de drogas a nivel mundial. Como parte de esta internacionalización de la guerra contra las drogas surgieron intervenciones de Estados Unidos en Bolivia, Colombia y Perú.

Paradójicamente, a lo largo del siglo XX, mientras Estados Unidos fue aumentando progresivamente el control de narcóticos, se produjo un gran aumento del consumo entre su población. Las políticas de drogas se acabaron convirtiendo en una de las prioridades de varios gobiernos estadounidenses, aumentando considerablemente en los años 80 y 90, coincidiendo con el final de la Guerra fría. Terminada la lucha

³¹⁵Texto completo de la legislación *Harrison Narcotics, Tax Act* disponible en <http://druglibrary.org/schaffer/history/e1910/harrisonact.htm>.

contra el comunismo, las drogas reemplazaron la justificación de intervención de Estados Unidos en América Latina³¹⁶. La creencia de que las drogas ponían en peligro la seguridad de la nación, hizo que estas se convirtieran en objeto de numerosas políticas domésticas y exteriores. Al formar parte de la estrategia de seguridad de Estados Unidos, las intervenciones antinarcoóticos en terceros países han sido fundamentalmente de tipo militar, de apoyo a medidas coercitivas.

Los esfuerzos de Estados Unidos en combatir la producción de drogas en Colombia - el principal aliado de Estados Unidos en Sudamérica y eje central de las estrategias de Estados Unidos en la región andina³¹⁷ - se centran básicamente en dos acciones: el apoyo a los gobiernos para operaciones antinarcoóticos, priorizando las políticas de carácter represivo (erradicación de cultivos y operaciones de interdicción), y la extradición. También hay un componente de ayuda económica y social en las estrategias antinarcoóticos de Estados Unidos en Colombia, materializado en políticas de desarrollo alternativo y otro tipo de proyectos de cooperación al desarrollo.

La proporción de ayuda económica y social con respecto a la ayuda militar ha sido poco significativa, aunque en los últimos años la enorme brecha entre ayuda militar de apoyo a políticas coercitivas y la ayuda económica y social destinada a las políticas de desarrollo se ha ido reduciendo, no por un aumento de los fondos destinados a estas últimas políticas sino debido a una reducción del gasto militar destinado a programas antinarcoóticos de Estados Unidos en Colombia³¹⁸.

Las políticas comerciales que fueron materializadas con el establecimiento de los tratados comerciales preferenciales *Andean Trade Preference Act* (ATPA) en 1991 y *The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) en 2002

³¹⁶Véase CRANDALL, R. 2002. *Driven By Drugs, U.S Policy toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.

³¹⁷ Véase AHUMADA, C. 2009. "La región andina en el siglo XXI: entre la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y los gobiernos alternativos." In *América Latina y el Caribe, Una región en conflicto, Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*, ed. Nayar y Olivier López Cartellanos, Lucio. México DF: Plaza y Valdés. 235-262.

³¹⁸ De acuerdo con los datos disponibles en JUST THE FACTS: Grant U.S. Aid Listed By Program, Counter-Narcotics Programs, http://justf.org/All_Grants_Program, desde 2010 los fondos de Estados Unidos destinados a ayuda militar en operaciones antinarcoóticos en los países andinos se ha reducido. Sin embargo, el mismo tipo de ayuda ha aumentado en los países de Centroamérica.

destinados a conceder preferencias a los países andinos con el fin de promover otras actividades económicas, también son parte de las acciones antinarcóticos de Estados Unidos. Actualmente Colombia y Estados Unidos tienen un Tratado de Libre Comercio (TLC), aprobado en el congreso estadounidense en Octubre de 2011 y que ha entrado en vigor desde Mayo de 2012. Por lo que el comercio se realiza mediante dicho acuerdo comercial.

Desde la convicción de que atacar la fuente de producción representa la forma más eficiente y menos costosa para reducir la oferta de narcóticos³¹⁹, Estados Unidos ha priorizado, en las tres últimas décadas, la erradicación forzada como política principal en Colombia, a través de la aspersión de herbicidas en los campos de coca o de la erradicación manual de las plantas de coca. La fumigación aérea es la medida por excelencia y por lo tanto absorbe gran parte de los recursos designados a programas antinarcóticos. La Policía Nacional Colombiana emplea la erradicación por aspersión aérea desde los años 80, para lo que recibe ayuda de Estados Unidos que colabora con la Policía Nacional Colombiana en cuestiones de logística, insumos, entrenamiento, proporcionando aviones, helicópteros y otros materiales.

Después de varias décadas manteniendo la misma estrategia, han ocurrido cambios en las rutas y formas de traficar la cocaína, cambios en las estructuras de las organizaciones criminales y en el tipo de tráfico, así como cambios en los centros de producción, como desplazamientos de los cultivos o mejoras tecnológicas en la producción de cocaína, pero en ningún caso se puede concluir que haya habido resultados positivos en la reducción de la producción global de cocaína. Si bien es cierto que se ha observado en los últimos años una reducción de los cultivos en Colombia, también ha sucedido un aumento en Bolivia y Perú. Los tres países andinos siguen produciendo cocaína y Estados Unidos y Europa siguen siendo los principales consumidores. Recientemente el consumo se ha expandido a nuevas regiones, como América Latina donde se ha registrado un significativo aumento en los últimos años. A

³¹⁹ Véase VAN WERT, J.1998. The State Department's Narcotics Control Policy in the Americas. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (2/3): 1-18.

pesar de algunos cambios y ciertos éxitos locales, el consumo global y la producción global continúan estables.

Coincidiendo con una enorme violencia causada por el tráfico de drogas en la primera década del siglo XXI especialmente en los países de tránsito hacia Estados Unidos (Sobre todo México y los países de Centroamérica), recientemente ha comenzado una época de cambio en la percepción del fenómeno. Como hecho significativo, en el año 2012, durante la *VI Cumbre las Américas* se ha tratado el problema de las drogas en América Latina, debatiéndose la necesidad de un cambio de de estrategia, donde algunas de las alternativas debatidas fueron alejarse de las medidas coercitivas y considerar la descriminalización o regulación de algunas drogas³²⁰.

2. Evolución de la estrategia antinarcoóticos: consolidación de Estados Unidos como actor global

Figura 38. Hechos relevantes en la evolución institucional y política de la estrategia antidroga de Estados Unidos. 1969- 2009

Gobierno	Hechos relevantes
Richard Nixon (1969-1974)	Declara “The War on Drugs”
	Establecimiento de ayuda antinarcoóticos en los países productores (ayuda militar y cooperación al desarrollo)
	Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970: ley que regulaba la oferta y demanda de drogas en Estados Unidos
	Aumento de la importancia de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD)
	Creación del Cabinet Commite on Internacional Narcotics Control (CCINC) en 1971
	Creación de la Drug Enforcement Administration en 1973

³²⁰ Véase INSULZA, J. 2012. “El problema de las drogas en las Américas” y GRIFFITH, I. 2012. “Drogas en las Américas, recordemos a Albert Einstein”. *De Cartagena hacia el futuro. VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia*.

Gerald Ford (1974-1977)	Creación del Bureau of International Narcotics Matters (INM) en 1997 que remplazaba a el CCINC
Jimmy Carter (1977-1981)	Primer programa de fumigación de cultivos en México
Ronald Reagan (1981- 1989)	Creación de la Unidad Antinarcoáticos, perteneciente a la CIA, en 1984
	Inclusión del FBI y de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas en 1982
	Creación del drug czar en 1988
George H.W. Bush (1989-1993)	Inicio del plan militar de control de drogas The National Drug Control Strategy en 1989
	Puesta en marcha del plan The Andean Strategy, destinado a reducir la producción de cocaína en los Andes
	Reconocimiento de la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores en la Cumbre de Cartagena, 1990
	Establecimiento del programa de preferencias comerciales Andean Trade Preference Act (ATPA)
Bill Clinton (1993- 2001)	Firma en 1999 del Plan Colombia entre Estados Unidos y Colombia
George w. Bush (2001- 2009)	Lucha contra el terrorismo como parte de la lucha contra las drogas
	Iniciativa regional andina , 2002
	Inicio del Plan Patriota, 2003
	Inicio de la Iniciativa Mérida, 2007

Fuente: Elaboración propia.

2.1. Primera etapa: el proceso de internacionalización de la estrategia antidroga

Richard Nixon definió las drogas como “enemigo público número uno”³²¹, e inició una serie de estrategias antidroga que han perdurado durante décadas. En esa época se trataba de una guerra doméstica, motivada fundamentalmente por un rotundo rechazo al consumo de psicotrópicos, “*the war on drugs is in essence a set of fears and hostile attitudes directed against the use of drugs*”³²². Durante su mandato (1969-1974) se dieron algunos importantes pasos en el proceso de internacionalización de la lucha contra las drogas. Cuando Nixon declaró su guerra, la lucha contra los narcóticos ya se había convertido en una misión internacional desde la Convención Única de 1961.

El presidente Nixon declaró que lucharía contra las drogas a través de la prohibición y anunció que proveería ayuda militar a los países productores y exportadores de drogas ilegales para luchar contra su producción y tráfico³²³. El establecimiento de ayuda en países productores representa las bases del actual sistema internacional en Colombia, basado en la ayuda militar y la cooperación al desarrollo económico y social. El gobierno de Nixon enfocó el asunto de las drogas como un problema de seguridad, visión que continuaría durante décadas y que explica la forma de abordar el problema y la militarización de las políticas antidroga de Estados Unidos.

Durante la administración de Nixon tuvo lugar una gran reorganización de las leyes sobre drogas. En 1970 el gobierno propuso un acto que legislaba las drogas sustituyendo anteriores legislaciones y establecía un sistema de control, el *Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970*, que entró en vigor en 1971³²⁴. La ley se refería a la oferta y demanda dentro de Estados Unidos y creaba un marco legal a nivel estatal y federal que reforzaba las leyes y los procesos legales,

³²¹ Véase: US, PRESIDENT. 1972. The Public Papers of the Presidents of the United States, Richard M. Nixon, “Statement on Establishing the Office for Drug Abuse and Law Enforcement” *Washington DC: Office of the Federal Register National Archives and Records Service* (115).

³²² WISOTSKY, S. 1990. *Beyond the war on drugs, Overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books. p. XII, preface to de 1990 edition.

³²³ *Ibíd.*

³²⁴ Véase DEA. “DEA History Book 1970-1975”. <http://www.justice.gov/dea/pubs/history/1970-1975.html>. Consultado el 27/04/2012.

además incluía la puesta en marcha de programas educativos y de rehabilitación. Bajo el mismo gobierno se dobló el personal de la Oficina de Narcóticos y Drogas Peligrosas (BNDD) y en 1973 se creó la Drug Enforcement Administración (DEA) que se consolidó como la principal agencia al aglutinar la BNDD y otras agencias.

El establecimiento o refuerzo del marco legal e institucional de lucha contra las drogas durante la administración de Nixon, supuso la consolidación del sistema actual antidroga que encuentra su origen en una filosofía que busca terminar con las drogas debido a los daños que éstas generan al consumidor y en consecuencia a las sociedades donde hay consumidores, convirtiéndose las drogas en un peligro para la seguridad nacional. Este proceso culmina en el establecimiento de leyes que prohíben las drogas, y mecanismos de refuerzo para apoyar tales leyes. El surgimiento de instituciones para dirigir las políticas antidroga, domésticas e internacionales, se hace necesario en este momento de institucionalización e internacionalización de la lucha contra las drogas.

Con el objetivo de reducir la oferta en la fuente de producción, la administración de Nixon empleó la ayuda exterior, en forma de ayuda militar y económica, para programas destinados a la reducción de la producción y el tráfico de drogas ilegales. De esta forma Estados Unidos aumentó su presencia diplomática y financiera en los países productores de cocaína, lo que incluyó el establecimiento de agentes de la DEA y otras agencias estadounidenses en los países productores y la instauración de programas a cargo del Cabinet Committee on International Narcotics Control (CCINC)³²⁵ para entrenar a las fuerzas armadas y policía de Bolivia, Colombia y Perú, responsables del control de narcóticos.

Durante este periodo de intensificación de medidas contra las drogas, la demanda de Narcóticos en estados Unidos aumentó, y las políticas no condujeron a una reducción en el consumo ni a una reducción de la producción. En esta época se produjo un efecto desplazamiento: tras el logro de la administración de Nixon en frenar la oferta de narcóticos procedente de Turquía y México y Francia -que había sido una de las prioridades del gobierno- la industria de narcóticos trasladó sus operaciones a

³²⁵El CCINC fue creado en 1971 para tratar asuntos relativos a las relaciones con los gobiernos extranjeros en las políticas referentes a control de narcóticos.

Sudamérica y Centroamérica, sobre todo a Colombia, Bolivia, Perú y Panamá, a esto se unió que la demanda de heroína fue reemplazada por la de cocaína³²⁶. El relativo éxito de la administración de Nixon en frenar los flujos de heroína se vio difuminado por el fuerte desarrollo de la industria de cocaína en los andes. La caída de la French connection³²⁷ coincidió con el surgimiento del North Atlantic Coast Cartel (responsable de la producción de marihuana y en cooperación con la mafia siciliana en Estados Unidos) y los posteriormente importantes Carteles de Cali y Medellín.

Como consecuencia del desarrollo de mafias de narcotraficantes en América Latina, y del fuerte aumento de la demanda de cocaína en Estados Unidos en los años 70, la DEA expandió su presencia en el continente latinoamericano. Fueron los países andinos donde se concentrarían las políticas antidrogas durante las siguientes décadas; aunque eso no impidió que la industria ilegal se desarrollase en Bolivia, Colombia y Perú.

En los años 70 con las presidencias de Gerald Ford (1974-1977) y Jimmy Carter (1977-1981) la guerra contra las drogas perdió cierta intensidad. La época coincidió además con la descriminalización de la marihuana en Europa³²⁸, lo que en cierto modo supuso un desvío del espíritu de tolerancia cero que Estados Unidos venía promoviendo durante décadas. En términos generales se siguió la línea establecida por la cruzada contra las drogas de Nixon y continuaron las intervenciones en países de América Latina. Desde el punto de vista de nuestro análisis, este periodo es muy importante porque, aunque no fue la época de mayores esfuerzos ni recursos, fue durante este periodo cuando se realizaron las primeras políticas de sustitución de cultivos y de fumigación por parte de Estados Unidos. Bajo la administración de Carter también tuvo lugar el primer tratado de Extradición entre Estados Unidos y Colombia en 1979.

³²⁶ MARCY, W. 2007. "The Metamorphosis of the drug war and the cold war in the Northern Andes and Central America" Doctor of Philosophy State University of New York.

³²⁷ Masella fue durante años uno de los centros de producción de heroína que se exportaba a Estados Unidos. La red de tráfico creado por los grupos franceses conocía bajo el nombre de French Connection.

³²⁸ En los años 70 se descriminalizó el consumo de cannabis en Países Bajos, que terminó por ser el primer país europeo donde se legalizaría su uso recreacional. La descriminalización de Países Bajos supuso el inicio de una tendencia en Europa. Actualmente su consumo está descriminalizado en varios países Europeos, siendo éste un modelo alternativo a la represión empleada tradicionalmente por Estados Unidos.

Durante la presidencia de Ford, el uso de cocaína y marihuana aumentó considerablemente entre la población de Estados Unidos. En su labor por frenar la entrada de drogas, en su mayoría procedente de los países andinos, una de las políticas que Estados Unidos estableció en ese periodo fue el desarrollo de programas de sustitución de cultivos, una de las más importantes políticas concebidas por la CCINC, organismo reemplazado en 1997 por el Bureau of International Narcotics Matters (INM). El gobierno estadounidense continuó presionando a los gobiernos latinoamericanos, sobre todo a través del CCINC para reforzar los programas anti drogas, desarrollar programas de entrenamiento para los oficiales de los países latinoamericanos y presionando para el establecimiento de la extradición³²⁹. El CCINC, cuya principal labor fue influenciar a los gobiernos extranjeros, tenía el poder de descertificar a las naciones extranjeras que no colaborasen con Estados Unidos en el control de narcóticos (si una nación es descertificada, Estados Unidos tiene el derecho a retirarle la ayuda económica y militar).

Durante la presidencia de Carter, en 1978 comenzó el primer programa de fumigación de cultivos de marihuana en México con el herbicida paraquat. Este primer programa en México fue seguido por un aumento de la producción de marihuana en Colombia, lo que hizo que Colombia pasase a ser el principal proveedor de marihuana en el mercado estadounidense. La experiencia de México fue la primera en fumigación de cultivos, y el gobierno de Estados Unidos extendería esta política a Colombia años más tarde.

La agresiva estrategia iniciada por Nixon volvió a tomar mucha fuerza en los años 80 y principios de los 90 con las administraciones de Ronald Reagan (1981-1989) y George H.W. Bush. (1989-1993). La época se caracterizó por tener las políticas de drogas más estrictas y los más severos castigos hacia las personas implicadas en tráfico de drogas. Reagan inició un fuerte ataque a la oferta que combinaba políticas de erradicación y sustitución de cultivos y políticas de persecución al tráfico y lavado de dinero.

³²⁹ MARCY, W. 2007. *op.cit.*

En los dos mandatos de Ronald Reagan, las políticas de drogas fueron aumentando progresivamente y la guerra contra las drogas tomó mayor alcance al implicar también a la CIA -que en 1984 creó una Unidad Antinarcoóticos que se empleó para vigilancia aérea y otros servicios de inteligencia en oferta de drogas en el extranjero-, el FBI, la NASA y a las fuerzas armadas³³⁰. Los refuerzos de la estrategia antidrogas de Reagan se concentraron en varias acciones³³¹: enorme aumento del personal de la DEA, FBI y otras agencias, un refuerzo de las leyes que afectaban la producción comercio y consumo de drogas, mayor inversión en todos los cuerpos relacionados con la lucha contra las drogas, más espacios en la cárceles y un despliegue de importantes recursos para un ataque a la oferta de drogas. Los esfuerzos también supusieron el entrenamiento de las fuerzas armadas de países latinoamericanos por parte de cuerpos estadounidenses para combatir militarmente el narcotráfico. En 1988 el congreso creó el drug czar³³² importantísima figura en los siguientes años.

En los años 80 los recursos que Estados Unidos destinó a la guerra contra las drogas fueron inmensos, la gran mayoría para financiar medidas destinadas a reprimir la producción. La retórica que defendía tales acciones sostenía que las drogas no eran un problema de salud pública, sino un peligro para la seguridad de estados Unidos³³³. La doctrina de Reagan llevó a considerar el peligro de las drogas como una amenaza externa que retaba la supervivencia de la nación. Esta forma de ver el problema se reafirmó con la conexión entre los grupos guerrilleros y la producción de drogas, lo que supuso un motivo más para endurecer las medidas.

El conjunto de políticas represivas dieron como resultado numerosas incautaciones y arrestos. Sin embargo el cultivo domestico de marihuana aumentó enormemente y la oferta de cocaína creció mucho en los años 80 mientras que sus precios bajaron. Paradójicamente durante la presidencia de Reagan, las medidas

³³⁰ En 1982 la administración republicana aprobó la participación de la Armada Federal en la Guerra contra las drogas a través del *National Defense Authorization Act*.

³³¹ Véase WISOTSKY, S. 1990.*op,cit*.

³³² En español Zar de la Droga, es el nombre informal asignado a la persona que dirige la estrategia nacional de control de drogas en Estados Unidos mediante la dirección de The White House Office of National Drug Control Policy (ONDCP).

³³³ BOVILLE, B. 2004. *The Cocaine War in Context: Drugs and Politics* Nueva York: Algora.

antidrogas y la oferta y consumo de drogas en Estados Unidos aumentaron enormemente.

Las políticas y filosofía de Reagan tuvieron absoluta continuidad con el gobierno de George H.W. Bush y las iniciativas de la anterior administración continuaron siendo la piedra angular de la política de drogas del presidente Bush. Durante su gobierno los recursos destinados a las políticas antinarcóticos fueron muy importantes y centrados en la prohibición y con especial énfasis en el control de la oferta.

En 1989 el presidente Bush presentó un plan de control de drogas³³⁴ que había sido desarrollado por William Bennet, el director de la Office of National Drug Control Policy (Tzar de las drogas). El plan establecía un endurecimiento de las leyes y una mayor concienciación social sobre el uso de drogas, reforzando otros aspectos como educación. Respecto a la estrategia internacional, la prioridad era proveer asistencia militar y económica a las productoras de cocaína para destruir los cultivos y laboratorios.

Los objetivos de la estrategia de Bush y Bennet fueron la Cocaína, la heroína y la marihuana. En el caso de la marihuana - que a diferencia del opio y la cocaína ésta puede crecer en cualquier lugar - surgió en Estados Unidos una industria de marihuana a gran escala, tras las exitosas operaciones de interdicción conseguidas con el sistema de interdicción en las fronteras *National Narcotics Border Interdiction System* (NNBIS) que empezó sus operaciones en 1983, y logró una considerable reducción de la entrada de drogas en el país. Este traslado de las plantaciones de marihuana supone un importante fenómeno en nuestro análisis: cuando se redujeron los flujos de marihuana entrantes en el país, se desarrolló una importante producción interna; hecho que nos conduce a la evidencia de que había una demanda estable de cannabis en Estados Unidos que pasó de ser abastecida por marihuana procedente de otros países a ser abastecida por la producción local.

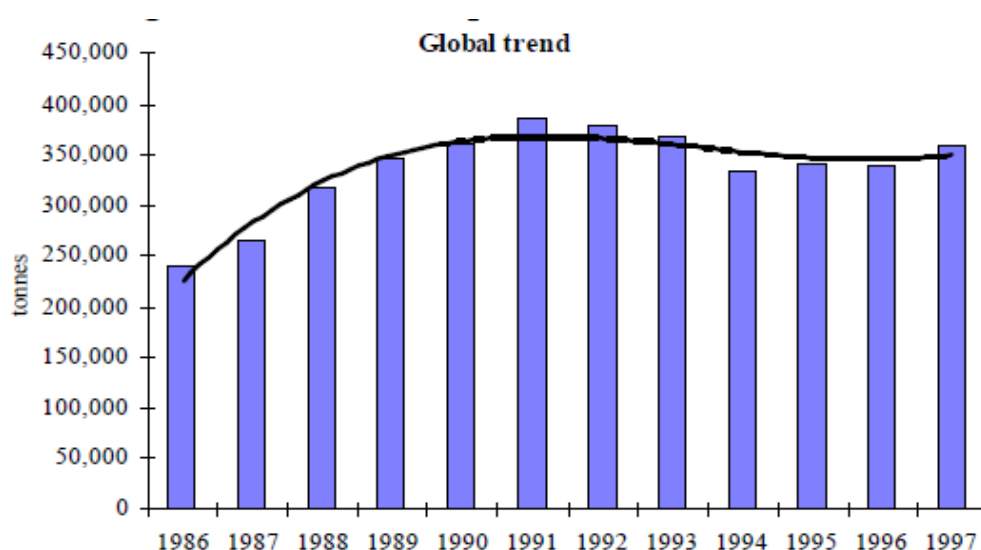
En la administración de Bush, aumentó mucho la ayuda militar en los países andinos destinada a programas antinarcóticos y también se puso en marcha el plan

³³⁴ The National Drug Control Strategy (NDCS).

llamado *The Andean Strategy*, que proveía ayuda militar y logística a los gobiernos de los países productores con el objetivo de reducir la cantidad de coca y cocaína producida en los Andes. En definitiva, durante la administración de Bush se consolidó la internacionalización de la guerra contra las drogas, proceso que había comenzado décadas atrás, y que con la ratificación de la convención de Viena de 1988, se convirtió no sólo en una lucha de Estados Unidos sino en un objetivo internacional que requería cooperación entre países. Como consecuencia de la internacionalización del proceso de fiscalización de drogas ilícitas, en los años 90 Naciones Unidas ya era un importante actor en la lucha contra las drogas.

Al final de la administración de George H. W. Bush, en 1993, la estrategia había fallado en sus esfuerzos por disminuir la cantidad de cocaína y heroína entrante en Estados Unidos donde seguía siendo abundante y barata ³³⁵. Igualmente, al final de presidencia de Bush los resultados de su iniciativa en los países andinos no resultaron eficaces, ya que la producción de cocaína no se redujo en ese período³³⁶.

Figura 39. Producción global de hoja de coca.1986-1997



Fuente: UNODC 1999. *Global Illicit Drug Trends*.

³³⁵ Véase CRANDALL, R. 2002. *op.cit.*

³³⁶ Según los datos disponibles en UNODC. 1999. *Global Illicit Drug Trends*, la producción de hoja de coca aumentó en el periodo 1989- 1993, por lo que la producción de cocaína probablemente se mantuviera estable o aumentara.

2.2. Segunda etapa: inclusión del concepto “responsabilidad compartida” en el sistema internacional de lucha contra la droga

La década de los 90 se caracterizó por dos cambios en el sistema internacional de control de la producción: el reconocimiento de la responsabilidad compartida y una mayor importancia de las políticas de desarrollo alternativo que continuaría durante las siguientes décadas, en convivencia con las políticas coercitivas. Consolidándose así el sistema de reducción de la producción de drogas basado en la erradicación de la fabricación de drogas, articulado por dos estrategias simultáneas, la coerción, materializada en la militarización de las políticas y el incentivo mediante la cooperación al desarrollo.

Durante los gobiernos de Reagan y Bush los esfuerzos de Estados Unidos por combatir las drogas se centraron principalmente en la reducción de la oferta, especialmente en atacar las fuentes de producción. En Febrero de 1990 comenzó un cambio en la retórica cuando Estados Unidos, bajo la administración de Bush, reconoció en la Declaración de Cartagena³³⁷ la responsabilidad compartida, aceptando que los países consumidores también eran responsables y comprometiéndose a reducir la demanda. Estados Unidos, que dio continuidad a la militarización de las políticas antidroga en la región andina, amplió su estrategia otorgándole una mayor relevancia a las políticas de cooperación en los países andinos y a través de una intensificación de las estrategias para disminuir el consumo entre sus ciudadanos.

En la Declaración de Cartagena se estableció que Estados Unidos concedería recursos a los países andinos que se mostrasen cooperantes en los esfuerzos antinarcóticos y se acordó la incorporación de las armadas de los países latinoamericanos, quienes recibirían ayuda estadounidense, para operaciones de interdicción, erradicación y desarrollo alternativo. La administración de Bush aceptó la concesión de ayudas para crear programas de desarrollo alternativo que además estarían acompañados del programa de preferencias comerciales Andean Trade Preferences Act

³³⁷ Declaración de los presidentes de Bolivia, Colombia, Perú y Estados Unidos, celebrada en Cartagena de Indias el 15 de Febrero de 1990, donde se abordó la estrategia antidroga, con la finalidad de fortalecer una política integral contra las drogas ilícitas, en cooperación entre los estados implicados y con acciones en la oferta y en la demanda de drogas ilícitas.

(ATPA), que reducía tasas y tarifas entre Estados Unidos y los países andinos. En la misma época la Unión Europea estableció también preferencias comerciales y destinó más fondos de cooperación a proyectos de desarrollo alternativo en Colombia.

El principio de la responsabilidad compartida se consolidó internacionalmente en la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998, generando un consenso que consideraba que las medidas debían ser igual de importantes en la oferta que en la demanda. Las directrices de la UNODC reflejadas en el documento *National Drug Control Strategy* de 1999 sugerían que Estados Unidos debería poner especial atención en reducir la demanda. Este cambio en el discurso establecía también que se deberían encontrar medidas menos coercitivas y presentaba el desarrollo alternativo como una solución. Además del concepto de la responsabilidad común -que establecía no solo la necesidad implícita de controlar la producción sino también los precursores químicos, lavado de activos y reducción de la demanda- surgió en la misma época otro enfoque en la demanda, al consolidarse en Europa las medidas de prevención y reducción del daño.

A pesar de un cambio en la retórica y de la reducción del presupuesto destinado a ayuda antidroga a los países Andinos, las estrategias durante la administración de Clinton continuaron siendo principalmente coercitivas tanto en el lado de la demanda como en su política exterior³³⁸. Estados Unidos continuó implicado en Colombia apoyando las fumigaciones aéreas en los campos de coca y otras operaciones militares. Fue durante el gobierno de Clinton cuando Colombia y Estados Unidos firmaron el Plan Colombia, acuerdo de gran relevancia en el estudio de las políticas antidroga en las décadas más recientes. El Plan Colombia se inicia al final de la década de los años 90, coincidiendo con dos grandes cambios en la estructura de la industria del narcotráfico de cocaína: la consolidación de Colombia como primer país de cultivo de coca y la desaparición de los grandes cárteles y surgimiento de las organizaciones pequeñas dedicadas al narcotráfico.

³³⁸ FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge.

En la administración de George Bush (2001-2009), se incorpora un elemento nuevo a la guerra contra las drogas: los grupos terroristas como parte de los objetivos de las políticas antidroga. La ligera tendencia de suavización de las políticas represivas de drogas se viró con la administración de George Bush que reforzó la guerra contra las drogas a nivel interno y externo como parte de su Estrategia de Seguridad Nacional. En esta época, debido a los atentados del 11 de Septiembre de 2001, Estados Unidos comenzó la cruzada global contra el terrorismo. Desde los atentados de las Torres Gemelas, las relaciones entre Estados Unidos y la región andina han considerado además de las drogas, la lucha contra el terrorismo como parte de la estrategia de seguridad. La ideología conservadora del gobierno de Bush, su rechazo hacia las drogas y su guerra contra el terrorismo, dieron lugar a una mayor injerencia de Estados Unidos en los asuntos internos de los países andinos.

Prueba de tal injerencia fueron varias iniciativas internacionales de Estados Unidos: su colaboración con el Plan Patriota en Colombia -una operación militar Colombiana que recibió ayuda del gobierno de Estados Unidos destinada a luchas contra los grupos de guerrilla y a la recuperación del territorio- y la Iniciativa Regional Andina. Esta última fue un proyecto destinado a la región andina, Brasil y Panamá que establecía tres objetivos: promoción y apoyo de la democracia e instituciones democráticas, fomento del desarrollo económico y la liberalización comercial y una reducción significativa de la oferta de drogas ilegales en Estados Unidos basándose en una ataque a su fuente de producción; mientras simultáneamente se reducía la demanda en Estados Unidos³³⁹. Esta estrategia (conocida como la política de las tres D: Democracia, Desarrollo y Drogas) hizo que, como parte del proyecto, se incrementaron las bases militares en las fronteras de todos los países con Colombia, lo que una vez más reitera la apuesta por la militarización de la ayuda exterior del gobierno de Bush.

Bajo el mandato de Bush, se tomaron otras medidas internacionales para atacar la oferta de drogas como la Iniciativa Mérida en México, un acuerdo realizado en 2007 entre los gobiernos de George Bush y Felipe Calderón que establecía la concesión de

³³⁹ SHOHOV, T. 2004. "What is the Andean Regional Initiative?" In *Andean Regional Initiative*, ed. Albert Tavidze. Nueva York: Nova Science Publishers. 1-3. (p,2).

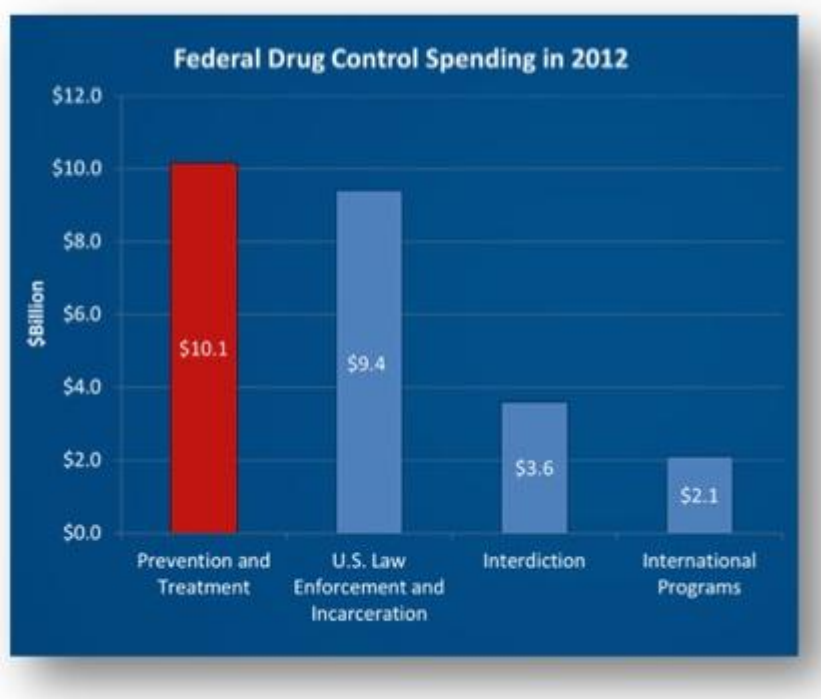
ayuda al gobierno mexicano para la lucha contra las drogas en el que, al igual que en el Plan Colombia, la mayoría de la ayuda era destinada a las fuerzas de seguridad de México. Esta extensión del modelo de ayuda militar, establecido primero en Colombia representa una consolidación del modelo de las políticas de reducción de la oferta de carácter represivo y la aproximación militar hacia los problemas de las drogas.

Durante la administración de Barak Obama se ha conocido cierto cambio en las políticas que regulan las drogas. Aunque las instituciones y las estrategias establecidas años atrás se mantienen, se han reducido considerablemente los fondos destinados a programas antinarcóticos en los países productores de América Latina. Con respecto al consumo, la regulación del país se ha flexibilizado³⁴⁰ y se ha extendido la tendencia que considera el consumo de drogas como una cuestión de salud pública y no como actos criminales que ponen en peligro la seguridad del país. En su Estrategia Nacional de Control de Drogas de 2012, la Casa Blanca ha establecido que el mayor énfasis se pondrá en la prevención y ayuda al tratamiento³⁴¹.

³⁴⁰ Durante la administración de Obama se han realizado algunos cambios en la legislación de las drogas como una disminución en la penalidad del crack (que anteriormente estaba más penalizado que la coca). Varios estados han modificado su política de drogas durante la última administración, como los Estados de Nueva York e Illinois, donde actualmente se está avanzando hacia la legalización de la marihuana para fines médicos. Actualmente la marihuana es legal para uso recreativo en los estados de Washington y Colorado. Si se finalizan los procesos en los estados de Nueva York e Illinois, serán 22 los estados donde se permite el uso medicinal del cannabis.

³⁴¹ Véase OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. 2012. "2012 National Drug Control Strategy." <http://www.whitehouse.gov/ondcp/2012-national-drug-control-strategy>. Consultado el 15/11/2012.

Figura 40. Estados Unidos: Gastos federales en control de drogas. 2012



Fuente: The White House 2012. Office of National Drug Control Policy.

El gráfico ilustra cuál es el énfasis de la estrategia anti- drogas del país. Los programas internacionales y la interdicción, es decir medidas de reducción de la oferta relacionadas con países extranjeros están relegadas al último lugar en importancia. Mientras que el énfasis se propone dentro del país, con una gran importancia en la represión de la oferta interna (política característica de estados Unidos en las últimas décadas) pero con una mayor importancia en la reducción de la demanda mediante la prevención y a su vez tratamiento a los adictos. Aunque hay estados en los que persisten políticas extremadamente coercitivas hacia el consumo, parece que la tendencia en Estados Unidos es asemejarse a las políticas europeas, donde la represión no se considera la principal solución a los problemas de consumo. Obama *“es el primer presidente de EE UU que dedica más dinero público al tratamiento y prevención de la drogodependencia que a la persecución de las drogas y el 50% de los ciudadanos de su país, tan prohibicionista, se manifiesta ya a favor de legalizar la marihuana. Se puede afirmar que en América se abre paso una visión europea de las drogas”*³⁴².

En lo que respecta a la estrategia en los países productores de América Latina, la naturaleza de las políticas no ha variado, y continúan las políticas de intervención en los países productores a través de programas de desarrollo, militares y de entrenamiento. En los países andinos la reducción de los fondos destinados a tales medidas muestra que las políticas de reducción de producción en la fuente están perdiendo importancia. En Colombia la tendencia muestra que los fondos que Estados Unidos destina a programas antinarcóticos en la región andina se han ido reduciendo progresivamente en los últimos años³⁴³.

3. La política exterior de Estados Unidos en Colombia en la lucha contra las drogas

3.1. La seguridad como factor de intervención

La intervención de Estados Unidos en Colombia responde a varios objetivos, en primer lugar el interés por frenar la producción de drogas, que encuentra su primer mercado de venta y consumo en Estados Unidos. Pero no sólo es la producción de drogas lo que en teoría y bajo la lógica del intervencionismo estadounidense podría poner en peligro la seguridad de Estados Unidos, sino, también la existencia de movimientos insurgentes y grupos paramilitares que además de retar la democracia en Colombia están en estrecha relación con la producción de drogas. Los grupos de guerrilla colombianos, clasificados como grupos terroristas entrañan otro peligro acentuado después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, ya que desde el punto de vista de Estados Unidos y con una visión promovida desde el gobierno Colombiano³⁴⁴ pasaron a relacionarse con el terrorismo internacional. Además, resulta importante considerar que también existen otros factores de carácter

³⁴² CAÑAS, G. 2012. "Beneficios de la droga." en *El País*. Madrid. http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/29/actualidad/1335729210_944253.html. Consultado el 29/04/2012.

³⁴³ Véase JUST THE FACTS. <http://justf.org/>. Consultado el 20/09/2012.

³⁴⁴ BORDA, S. 2011. "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. A. Gaviria y D. Mejía (eds.). Bogotá: Universidad de los Andes. 149-177.

estratégico como el interés de Estados Unidos en Colombia por su importancia estratégica debido a las reservas de petróleo que tiene Colombia³⁴⁵.

Debido al punto de vista compartido entre ambos países sobre el problema de las drogas y la forma represiva de abordarlo, durante las últimas décadas Colombia y Estados Unidos han suscrito varios acuerdos y han colaborado estrechamente con el fin de terminar con la producción de drogas y el conflicto interno. Las relaciones entre Estados Unidos y Colombia se intensificaron en los años 80 y 90 cuando aumentó considerablemente la cooperación antidroga³⁴⁶.

El principio de la década de los años 80, bajo la presidencia de Belisario Betancur (1982-1986), estuvo marcado por un significativo aumento en la cooperación entre Estados Unidos y Colombia y con ello el establecimiento de los tres pilares de la estrategia fundamental promovida por Estados Unidos: extradición, militarización y erradicación. La política de extradición supuso un paso más en la cooperación entre ambos países. En 1979 las administraciones de Turbay y Carter firmaron un tratado de extradición, que se hizo oficialmente ley en Colombia el 3 de Noviembre de 1980. En los años 80 Ronald Reagan hizo de las drogas el asunto principal en sus relaciones con Colombia (cuya implicación entonces en el comercio de drogas era la producción y exportación de Marihuana).

En la segunda mitad de los años 80 aumenta la presencia de la CIA en Colombia; su labor se centraba fundamentalmente en el tráfico de drogas, más que en las guerrillas y paramilitares, grupos que por el contrario eran la prioridad del gobierno colombiano. Ambos objetivos se unificaron a raíz de la cada vez mayor relación entre producción de drogas y actores violentos (cárteles, guerrilla y paramilitares). La administración del gobierno colombiano de Virgilio Barco (1986- 1990) dio prioridad a

³⁴⁵ LOPEZ, N y OLIVIER, L. 2009. 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 Editores.

³⁴⁶ La asistencia antidroga de Estados Unidos en Colombia había empezado formalmente en 1973, cuando los dos países firmaron un acuerdo bilateral que permitía este tipo de ayuda. También en los años 70, la recién creada DEA, estableció agentes en la embajada de Bogotá. No obstante en esa época la lucha contra las drogas todavía no era un elemento central de la política exterior de Estados Unidos y aún no existían los grandes carteles. Esta trayectoria de intervención de Estados Unidos en Colombia fue aumentando desde entonces.

luchar contra el “narcoterrorismo” del cartel de Medellín, lo que explica la concordancia con los objetivos de Estados Unidos en Colombia y la colaboración entre ambos gobiernos en políticas represivas³⁴⁷.

Durante la administración de George H.W. Bush la lucha contra las drogas ya era el aspecto central de las relaciones entre Washington y Bogotá y se produjo una mayor militarización de la ayuda, concediendo importancia a las estrategias militares. A mediados de los años 90 las relaciones de Estados Unidos con la Policía Nacional Colombiana eran muy estrechas y el Gobierno de Estados Unidos trabajaba directamente con la policía colombiana. La erradicación aérea ya estaba consolidada como política principal y Estados Unidos apoyaba a la policía de Colombia para desarrollar sus actividades de erradicación e interdicción.

Bajo la presidencia de Gaviria (1990- 1994) el gobierno colombiano suprimió la extradición con la idea de reforzar su sistema judicial³⁴⁸, lo que para Estados Unidos supuso un obstáculo a la lucha contra las drogas, aunque las relaciones entre ambos países continuaron. La colaboración entre ambos países alcanzaría su punto más bajo durante la administración de Samper, debido a la evidencia de la relación de Samper con el Cartel de Cali. Como resultado en 1996 y 1997 Estados Unidos descertificó a Colombia acusando a Ernesto Samper de recibir financiación del cartel de Cali durante su campaña presidencial³⁴⁹. La desertificación supuso la cancelación de parte de la asistencia en programas antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia y la suspensión de la cooperación militar entre ambos países. En Octubre de 1998 Estados Unidos reanudó la asistencia militar a Colombia y continuó aumentando la ayuda. La mayoría de la ayuda era recibida por la Policía Nacional Colombiana, y parte por la Armada Colombiana con el propósito de apoyar las operaciones para expulsar a las guerrillas de las zonas con cultivos de coca y proteger los programas de erradicación de cultivos³⁵⁰.

La relación del cártel de Cali con el gobierno de Samper había provocado un enfriamiento en las relaciones con Colombia; Samper en respuesta al escándalo

³⁴⁷ BOVILLE, B. 2004. *op.cit.*

³⁴⁸ *Ibíd.*

³⁴⁹ FRIESENDORF, C. 2007. *op.cit.*

³⁵⁰ *Ibíd.*

generado por su relación con el Cartel de Cali inició una política anti drogas con medidas como políticas contra el cultivo de drogas, incluyendo fumigación y desarrollo alternativo³⁵¹. La campaña emprendida contra el cartel de Cali supuso el final de los grandes cárteles en Colombia. Desde entonces surgió el inicio de un nuevo tipo de organizaciones criminales más descentralizadas.

La repercusión de estas políticas antinarcótics son difícilmente considerables, aunque se produjeran cambios en la estructura de las organizaciones, el negocio de la droga continuó prosperando, y la producción no llegó a verse afectada por las iniciativas antinarcótics de los gobiernos de Estados Unidos y Colombia. A finales de los años 90 los problemas de Estados Unidos con las drogas seguían muy ligados a Colombia, que era el principal productor de cocaína y abastecía a casi todo el consumo de cocaína en Estados Unidos, y además Colombia aunque era un pequeño productor de opio a nivel mundial, para el mercado estadounidense suponía una importante fuente de heroína³⁵².

Durante el gobierno de Álvaro Uribe se inició un proceso de “securitización” de todas las políticas antidroga. El gobierno de Uribe, bajo el principio de la responsabilidad compartida entre países productores y consumidores y la promoción del prohibicionismo, se esforzó por ligar el problema de las drogas con los intereses de la agenda internacional (terrorismo, medio ambiente y Derechos Humanos), de forma que la captación de recursos por parte del Gobierno Colombiano para luchar contra la guerrilla y contra la producción de drogas (principal fuente de financiación de los grupos ilegales) se hizo compatible con los intereses de Estados Unidos cuya preocupación por el terrorismo internacional se había acentuado desde los atentados del 11 de septiembre de 2001³⁵³.

Con el Plan Patriota, la Iniciativa Regional Andina y el Plan Colombia durante la década del 2000, queda evidenciada la intervención de Estados Unidos en Colombia relacionada con las drogas y a su vez las buenas relaciones entre ambos países. La

³⁵¹ ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008. *Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assessment*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme.

³⁵² FRIESENDORF, C. 2007. *op.cit.*

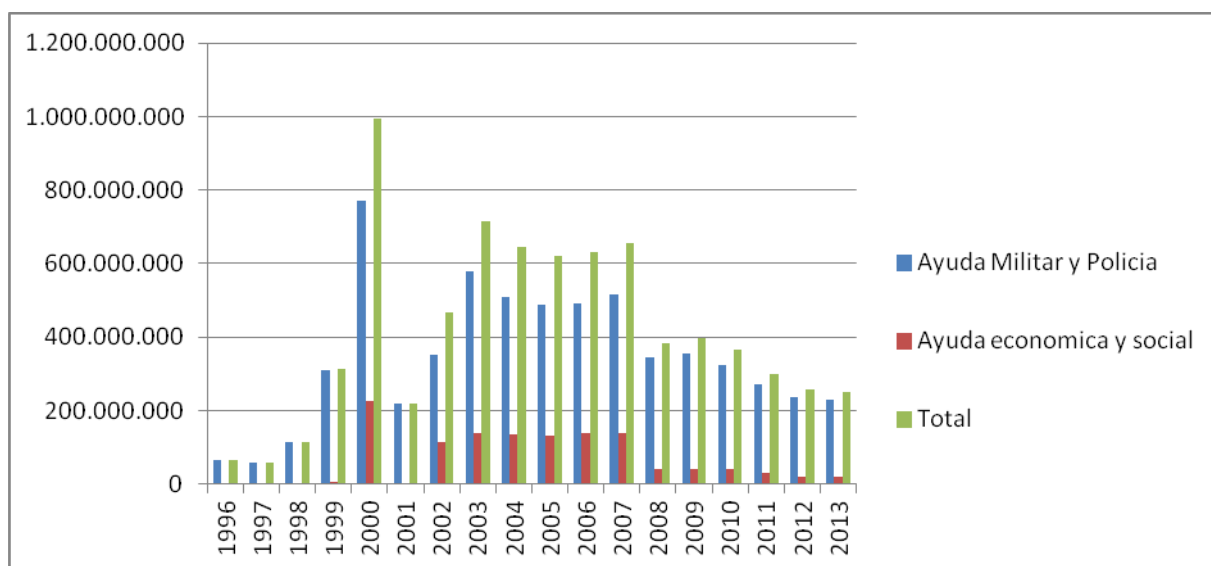
³⁵³ BORDA, S. 2011. "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. A. Gaviria y D.Mejía (eds.). Bogotá: Universidad de los Andes. 149-177.

alianza entre ambos países muestra intereses comunes y es recíproca, como veremos más adelante en el apartado que destinamos al Plan Colombia, la financiación del plan se cubre con fondos del gobierno Colombiano en primer lugar y la segunda fuente de financiación procede de Estados Unidos. Sin embargo en los últimos años se ha conocido una significativa reducción de los fondos que Estados Unidos destina a Colombia para operaciones antidrogas³⁵⁴, coincidiendo con que en la década actual se ha extendido una tendencia “descriminalizadora” en lo que respecta a las políticas sobre drogas. La tendencia promovida desde Naciones Unidas para los países productores es el desarrollo alternativo, y en cuanto al consumo, cada vez más países consideran la despenalización.

Las iniciativas conjuntas para reducir la producción de drogas han coincidido con un desplazamiento de la producción y tráfico de drogas, dentro de Colombia y hacia otros países vecinos. Durante el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina continuó la violencia y otros problemas sociales como la población desplazada como consecuencia de las luchas entre guerrillas y paramilitares. Durante este capítulo hemos remarcado cómo la ayuda de Estados Unidos en programas internacionales antinarcóticos ha estado muy militarizada y aunque programas como el Plan Colombia y la Iniciativa Regional Andina se componen (en la teoría) no sólo de estrategias represivas sino también de estrategias para fomentar el desarrollo económico e institucional; en la práctica, tal y como muestra el siguiente gráfico, la gran mayoría de ayuda destinada por Estados Unidos a programas antinarcóticos en Colombia ha sido militar. La ayuda militar incluye los fondos para campañas de aspersión de herbicidas, y programas de interdicción de cocaína así como ofensivas militares anti-guerrillas.

³⁵⁴ En la actualidad, los países de Centroamérica y México se han convertido en el principal objetivo de las operaciones antidroga de Estados Unidos.

Figura 41. Estados Unidos: ayuda destinada a programas antinarcóticos en Colombia. 1996-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de Just the Facts. <http://justf.org>.

3.2. El Plan Colombia: la principal iniciativa antidroga

El Plan Colombia es una estrategia acordada en 1999 entre los gobiernos de Pastrana y Clinton que enmarca las políticas antidroga establecidas en Colombia desde el año 2000. El Plan Colombia fue diseñado para promover una mejora de la economía colombiana, una reducción de la pobreza y violencia y la búsqueda de una paz negociada entre el gobierno y los grupos armados. En definitiva, una mejora en las condiciones de seguridad en Colombia era el amplio objetivo en la constitución del plan. La desaparición de la producción de cocaína se consideró una condición necesaria para alcanzar la paz en el país y por tales motivos los programas de fumigación aérea en los campos de coca constituyen una importante parte del Plan Colombia, que en sus comienzos fijó como objetivo la reducción en un 50% de la producción de drogas ilícitas, meta para la que se dio un plazo de 6 años³⁵⁵

Inicialmente, el Plan Colombia surgió como una iniciativa del gobierno de Pastrana para promover el desarrollo de las áreas rurales en Colombia, considerándose

³⁵⁵ Vease MEJIA, D. 2011. "Políticas Antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia." en *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. Alejandro Gaviria y Daniel Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes.

éste un aspecto fundamental en el proceso de paz. La promoción de Pastrana de esta iniciativa en Estados Unidos fue con el objetivo de conseguir fondos para los programas que promovía la iniciativa, entre los que en principio no figuraba ninguna estrategia militar³⁵⁶. Esta primera versión del Plan Colombia terminó en otro tipo de estrategia al contar con la participación de Estados Unidos; finalmente el Plan fue elaborado por el gobierno norteamericano y su versión en español apareció meses después de la versión original en inglés y de que se discutiera y aprobara en el congreso- bajo el nombre Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State- se planteó como una estrategia de 6 años (luego se amplió con una segunda fase) con los objetivos de eliminar el tráfico de drogas, conseguir un desarrollo económico y social y la solución del conflicto armado. Para conseguir tales objetivos se establecía la intervención de la armada en las iniciativas antidrogas.

Los 4 componentes que contempla el Plan Colombia son: lucha contra las drogas ilegales y el crimen organizado, desarrollo económico y social, fortalecimiento de instituciones democráticas y progresos en el proceso de paz colombiano³⁵⁷. El componente lucha contra las drogas estableció una estrategia con varios objetivos: reducir los cultivos a través de la erradicación y fortalecer las fuerzas de seguridad pública para asegurar su eficacia en la lucha contra las drogas y el crimen a través de una renovación y entrenamiento de las mismas. El componente de desarrollo económico también se relacionaba con la lucha contra las drogas a través de la promoción de un desarrollo alternativo que proporcionase nuevas actividades productivas y oportunidades de empleo. En cuanto al componente de seguridad democrática se refería principalmente al ataque a las guerrillas, que no sólo se consideran actores que retan la soberanía del gobierno y la democracia, sino que además tienen un papel muy importante en la producción y distribución de drogas.

De los mencionados componentes el más desarrollado fue la erradicación de cultivos y operaciones de interdicción, así como otras acciones militares relacionadas con la seguridad democrática. La erradicación de cultivos se ha hecho

³⁵⁶ ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008. *op.cit.*

³⁵⁷ Véase DNP, DJS. 2006. *Plan Colombia Progress Report 1999-2005*. National Planning Department (DNP) and Department of Justice and Security (DJS).

fundamentalmente a través de aspersión aérea, aunque en menor medida también mediante programas de erradicación manual (voluntaria y forzada) y proyectos de desarrollo. El fomento de otras actividades económicas alternativas al cultivo de coca supuso la financiación de proyectos de desarrollo con parte de los fondos asignados para el Plan Colombia; pero la mayor parte del presupuesto del plan ha sido para financiar operaciones militares de erradicación de cultivos y operaciones militares contra los grupos guerrilleros.

El Plan Colombia, en la práctica, ha resultado ser una estrategia militar cuyos objetivos se han centrado principalmente en tratar de reducir la oferta de drogas, acción que supuestamente también ayudaría a debilitar las guerrillas a través del ataque a sus recursos financieros, provenientes de la producción y tráfico de drogas. De acuerdo con el profesor David Mares, estos dos objetivos principales del plan (debilitar las guerrillas y destruir el mercado ilegal de drogas) muestran los diferentes pero compatibles intereses de los gobiernos colombiano y estadounidenses al decidir colaborar juntos con el plan Colombia: el gobierno estadounidense tiene como principal objetivo atacar a la producción de drogas ilegales, mientras que el principal objetivo del gobierno colombiano es atacar a los grupos guerrilleros³⁵⁸. El profesor Daniel Mejía asume que el objetivo del gobierno estadounidense es minimizar la cantidad de droga ilegal que llega a sus fronteras y el objetivo del gobierno colombiano es minimizar los costes asociados a la producción y tráfico de drogas y los costes que se derivan de la lucha contra la producción y tráfico de drogas³⁵⁹.

Desde su inicio (en el año 2000), el plan Colombia, se ha convertido en la principal estrategia antidroga de Estados Unidos en Colombia y ha suscitado una controversia internacional y desde su comienzo. La Unión Europea no participó debido a su carácter militar y declaró que se oponía completamente a las fumigaciones por motivos de medio ambiente y salud. En Febrero de 2001, el Parlamento Europeo votó en contra a apoyar el Plan Colombia, no obstante la Unión Europea concedió algunos fondos solo destinados a programas de desarrollo social y de sustitución de cultivos;

³⁵⁸ MARES, D. 2006. *Drug Wars and Cooffeehouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press.

³⁵⁹ MEJIA, D.2011. *op.cit.* p.75.

algunos países como España y Reino Unido apoyaron algunos aspectos del plan Colombia de forma unilateral.

3.2.1. Fases y aplicación del Plan Colombia

Durante la primera fase del plan (1999-2005), el gobierno de Colombia financió el 64,8% del plan y el resto fue financiado por Estados Unidos³⁶⁰. De acuerdo con los datos del Informe *Plan Colombia Progress Report 1999-2005*³⁶¹, entre 1999 y 2005 un 57.5% de los recursos disponibles para el Plan Colombia se empleó en las acciones contra las drogas y crimen organizado, un 26.5% para fortalecimiento de instituciones democráticas y un 16% para programas de revitalización económica y social. Parte de los recursos que Estados Unidos destinó al Plan Colombia fueron a beneficiar a multinacionales estadounidenses dedicadas a la venta de aviones y equipo militar, herbicidas, productos biológicos, servicios de entrenamiento y asesoría para las fuerzas armadas colombianas, instalación de radares y otros dispositivos³⁶².

Figura 42. Plan Colombia: presupuesto total (millones de dólares). 1999-2005

Componente	Colombia		Estados Unidos		Total	
	Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje
Fortalecimiento de instituciones democráticas	2387	22,2%	465	4,3%	2852	26,6%
Lucha contra las drogas ilegales y crimen organizado	3378	31,5%	2787	26,0%	6165	57,5%
Revitalización económica y social	1185	11,0%	530	4,5%	1715	16,0%
Total	6950	64,8%	3782	35,2%	10732	100%

Fuente: Ministerio Nacional de Defensa (MDN) y Acción Social. Cálculos: DJS-DNP.

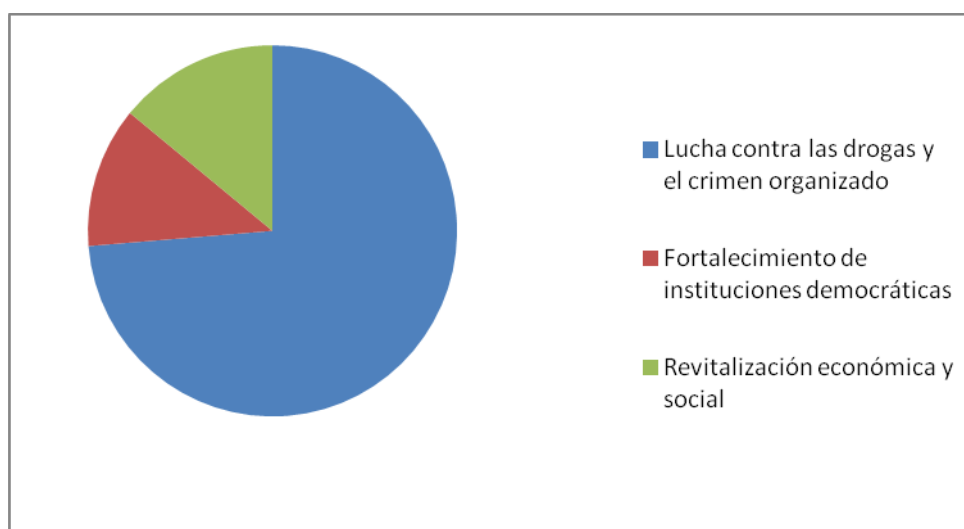
³⁶⁰ Véase DNP, DJS. 2006. *op.cit.*

³⁶¹ Véase DNP, DJS. 2006. *op.cit.*

³⁶² AHUMADA, C. 2009. *op.cit.*

La repartición de los recursos disponibles para el Plan Colombia muestra como se han priorizado las políticas antinarcóticos con respecto al resto de componentes del plan, ocupando los programas antinarcóticos más de la mitad del presupuesto total. Si desglosamos la parte correspondiente a la ayuda proporcionada por Estados Unidos encontramos que más del 70% de la ayuda exterior que recibió Colombia como parte del programa estaba destinada para reducir la oferta de drogas “*hasta el 2007 el componente militar representaba el 80% de la asistencia total de Estados Unidos al Plan, para el 2008 dicho componente disminuyó a un 61% del total*”³⁶³. A partir de los datos disponibles en el anterior cuadro, en la siguiente figura ilustramos el destino de la totalidad de los recursos aportados por Estados Unidos al Plan Colombia en su primera fase.

Figura 43: Componentes del plan Colombia financiados por Estados Unidos. 1999-2005



Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio Nacional de Defensa (MDN) y Acción Social. Cálculos: DJS-DNP.

De la totalidad de la ayuda para programas antinarcóticos que proporcionó Estados Unidos, la gran mayoría fue designada a la Policía Colombiana y la Armada Colombiana para la financiación de políticas militares y de erradicación de cultivos, principalmente fumigaciones. En la primera fase del plan, el principal instrumento

³⁶³ MEJIA, D. 2011. *op.cit.*p.70.

empleado para reducir la producción de drogas fue la aspersión aérea de herbicidas. La ayuda militar de Estados Unidos fue de gran importancia (aportación de materiales como aviones o helicópteros, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas y policía colombiana). Otras estrategias han sido el control de precursores químicos, la detección y destrucción de laboratorios, el bloqueo de rutas e incautación del tráfico y las incautaciones de combustible y cemento que se emplean para la producción de cocaína.

En 2002 y 2003 bajo el plan Colombia se encuentran las cifras anuales más altas de fumigaciones aéreas, que coinciden con la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia. En el comienzo del plan las fumigaciones se concentraron en las áreas de Caquetá y Putumayo donde se desplegaron operaciones militares acompañadas de fumigaciones aéreas. Según los datos de la UNODC, se redujeron los cultivos en estas áreas, pero también aparecieron cultivos en otras. El departamento de Nariño representa un buen ejemplo del efecto desplazamiento en esta primera fase del Plan Colombia. En 1999 antes de las fumigaciones masivas el departamento de Nariño contaba con menos del 6% de la coca cultivada, en el 2003 representaba el 20%³⁶⁴.

En el desarrollo del Plan Colombia, la política de fumigación se centró inicialmente en el Putumayo y desde entonces *“los cultivos han iniciado a partir de entonces un proceso itinerante, en el que no parece repetirse el fenómeno de la alta concentración, como lo que hubo en el Putumayo”*³⁶⁵ Las características de los cultivos posteriores al modelo del Putumayo han sido una creciente dispersión de las plantaciones y una reducción de su tamaño que han tendido al cultivo en pequeñas fincas además de cultivos en parques naturales, donde es más complicado detectar las plantaciones ilegales.

En la segunda fase del plan Colombia (2007 a 2013), se han redefinido los objetivos, para centrarse más en ayuda económica y social. El presupuesto concede una mayor importancia a los fondos destinados a políticas de desarrollo, lo que supone un

³⁶⁴ Véase UNODC. 2004. *Colombia: Coca Cultivation Survey for 2003*. Viena: UNODC.

³⁶⁵ JELSMA, M. 2004. "Estrategias políticas y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas." <http://www.tni.org/archives/act/1593>. p.4.

cambio muy significativo si se compara con la primera fase del plan. De acuerdo con el experto Ricardo Vargas, este cambio de política responde a la constatación de que las políticas coercitivas no fueron eficaces para reducir la producción de drogas“(…) *La disponibilidad de droga no se ha reducido, entonces en el Congreso de Estados Unidos cobró fuerza la idea de que no valía la pena incrementar los presupuestos para esto, sino para políticas del desarrollo. Por lo tanto, el primer aporte para esta nueva fase cambió las proporciones de la ayuda militar ante la social; si antes era 80% para lo militar, ahora se destina un 54% a lo militar y un 43% a lo social*”³⁶⁶.

4. Estrategias y marco institucional de las políticas antidroga de Estados Unidos en Colombia

La estrategia descrita anteriormente, en el marco del Plan Colombia, agrupa las cuatro acciones que Estados Unidos realiza en Colombia: erradicación, interdicción, políticas de desarrollo y extradición. Tales políticas son las que conforman el actual sistema antidroga en América Latina, representando estas medidas la única opción de política para abordar las drogas en el continente. En el siguiente cuadro ilustramos las acciones antidroga de Estados Unidos en Colombia, clasificadas según el tipo de política y los actores que colaboran con Estados Unidos para llevar a cabo tales políticas.

³⁶⁶ CANTERO, M. 2008. "Entrevista exclusiva con Ricardo Vargas: En Colombia se aplican experiencias de Irán, Afganistán y otros conflictos" en *Tribuna Latina*.

Figura 44. Políticas antidroga promovidas por Estados Unidos en Colombia

Política	Tipos	Clasificación	Política conjunta y/o en colaboración
Erradicación	Fumigaciones	Coercitiva	Gobierno de Colombia
	Manual forzada	Coercitiva	Gobierno de Colombia
	Manual voluntaria	Desarrollista	Gobierno de Colombia Ong's nacionales e internacionales UNODC, organizaciones locales
Interdicción	Dstrucción de laboratorios	Coercitiva	Gobierno de Colombia
	Incautación de drogas ilegales durante su tráfico	Coercitiva	Gobierno de Colombia o otros países de tránsito
Políticas de desarrollo	Preferencias comerciales	Desarrollista	Acuerdo entre Colombia y Estados Unidos
	Proyectos de ayuda al desarrollo	Desarrollista	Gobierno de Colombia Ong's nacionales e internacionales UNODC
Extradición		Coercitiva	Acuerdo entre Colombia y Estados Unidos

Fuente: Elaboración propia.

4.1. Erradicación e interdicción en Colombia: la corriente represiva como estrategia dominante de Estados Unidos

La erradicación forzada de cultivos que Estados Unidos ha promovido en Colombia ha sido una política conjunta entre el gobierno colombiano y el gobierno estadounidense, ambos han colaborado en la aplicación de estas políticas y Estados Unidos ha encontrado en Colombia un aliado al que ha reconocido sus esfuerzos en la

lucha antidrogas, *“years of close cooperation with the Government of Colombia have led to a dramatic reduction in the threat posed by narcoterrorists operating there”*³⁶⁷.

La mayor parte de las erradicaciones de cultivos se han hecho a través de fumigación, sobre todo por vía aérea. Las fumigaciones en Colombia las realiza la policía antinarcóticos, cuerpo perteneciente a la Policía Nacional Colombiana con los aviones de fumigación que aporta la Embajada de Estados Unidos. La Policía lleva haciendo aspersión de coca y amapola desde hace 20 años y la marihuana se erradica manualmente. Las otras operaciones principales son de interdicción de laboratorios, también en manos de la policía nacional, y otras operaciones contra el narcotráfico, como detección de rutas de tráfico y persecución de narcotraficantes, control de lavado de activos, etc. La policía antinarcóticos recibe apoyo de Estados Unidos a través de su embajada que colabora mucho con cuestiones logísticas, aportando insumos, helicópteros y entrenamiento especializado para las fuerzas armadas y la policía colombiana. De forma que la intervención de Estados Unidos no consiste en la ejecución de tal política sino en el apoyo financiero, logístico, de entrenamiento para que la Policía Nacional de Colombia lleve a cabo las principales políticas de interdicción y erradicación.

4.2. Desarrollo alternativo: la política secundaria de Estados Unidos

Como parte de su estrategia de reducción de la oferta, Estados Unidos participa en programas de sustitución de cultivos financiados por el Departamento de Estado y operados por la Agencia de Desarrollo Internacional en cooperación con agencias en el país receptor. A través de su agencia de ayuda al desarrollo (USAID) el gobierno de Estados Unidos comenzó, en el año 2000, a desarrollar en Colombia proyectos de desarrollo alternativo coincidiendo con las políticas de erradicación del plan Colombia. Este proyecto de desarrollo alternativo de USAID ha constado de varias fases, en la primera (2001- 2004) el departamento de Putumayo fue en el que se hicieron los programas de desarrollo. Dentro del departamento receptor la política de USAID condiciona la ayuda a que no haya producción de coca, por lo tanto sólo los municipios

³⁶⁷ WHITE HOUSE.2009. National Drug Control Strategy. Annual Report. p.3.

o zonas libres de cultivos se llevaron a cabo programas de desarrollo alternativo. Este concepto pone de manifiesto que el desarrollo alternativo puede estar totalmente desligado de la sustitución de cultivos.

La siguiente fase del proyecto de USAID abarca de 2005 a 2008 en la que se desarrollaron los programas Más Inversión para el Desarrollo Alternativo (MIDAS) y Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal (ADAM). El primero trataba de fomentar la diversificación y desarrollo de actividades productivas y el segundo estaba destinado al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones y la buena gobernanza. También en estos programas ponían como condición la desaparición de la coca. En esta segunda fase USAID consideró que la búsqueda de alternativas a la coca pueden ser otras actividades, no necesariamente agrícolas procedentes de la sustitución de cultivos³⁶⁸. Efectivamente, la idea de Desarrollo Alternativo se refiere al desarrollo de actividades alternativas a la coca, no necesariamente agrícolas, ya que también pueden ser de otro tipo. En esta segunda fase USAID seleccionó determinadas zonas para desarrollar los programas, teniendo en cuenta para escoger las zonas los factores favorables de las mismas (posibilidades de producción, clima, suelos, cercanía a núcleos urbanos, etc.) Lo que convirtió a los programas de USAID en proyectos más bien de carácter preventivo que de intervención en las zonas productoras. En la tercera fase del proyecto (2009 -2013), USAID apoya la estrategia del gobierno de Colombia que busca consolidar la seguridad en determinadas áreas que están en gran medida fuera del control estatal.

4.3. La extradición: una medida internacional para debilitar los grupos de traficantes

La política de la extradición es una política diseñada para debilitar las redes de traficantes y de crimen organizado. El primer tratado de extradición fue firmado en 1979 entre las administraciones de Turbay y Carter y se hizo oficialmente ley en Colombia en 3 de Noviembre de 1980. La extradición como acuerdo internacional implica una pérdida de soberanía de Colombia respecto a la política contra de drogas en

³⁶⁸ Véase VARGAS, R. 2011. *La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia, Un análisis crítico*. Transnational Institute.

su territorio, lo que explica los cambios que se han dado en esta política y el rechazo de algunos gobiernos colombianos. A finales de los años 80 y principio de los años 90 la extradición fue uno de los instrumentos centrales en la lucha contra los narcotraficantes en Colombia.

De acuerdo con la definición de la Interpol³⁶⁹: la extradición es el proceso por el cual un estado (estado solicitado), entrega al otro estado (estado solicitante), bajo la petición éste, a un individuo encontrado en su jurisdicción para que sea juzgado y condenado o para hacerle cumplir la condena que los tribunales ya han pronunciado en su contra, bajo las leyes del estado que lo solicita, por un crimen cometido fuera del territorio del estado solicitado. El proceso definido por la Interpol puede ser de tres tipos distintos: administrativo -cuando la decisión sólo depende del gobierno del estado solicitado-, también puede ser sólo judicial -cuando la decisión depende de las autoridades judiciales del país sin intervención política- y puede ser a la vez un proceso administrativo y judicial, en este caso acata la decisión del poder judicial si éste ha rechazado la extradición; y conserva su autoridad para decidir si tal petición ha sido admisible por la autoridad judicial. Es decir si la justicia se pronuncia favorable a la extradición de una persona solicitada, el gobierno puede rechazarla³⁷⁰.

En la evolución histórica de la extradición en Colombia, se han dado diferentes formas (administrativas, judiciales y ambas). Actualmente la extradición de colombianos a Estados Unidos es un proceso judicial y administrativo, Por lo tanto si la corte se pronuncia favorablemente la última decisión es del gobierno. Tal decisión del gobierno aunque sea llamada administrativa en realidad responde a objetivos e intereses, lo que hace que tal medida sea política, más que administrativa o judicial³⁷¹. Una de las labores de la agencia DEA, la CIA y la CNC en Colombia consiste en realizar funciones relacionadas con la extradición. A través de labores de inteligencia las agencias de Estados Unidos recopilan información sobre traficantes susceptibles de ser extraditados a Estados Unidos.

³⁶⁹ Definición consultada en <http://www.cbi.gov.in/interpol/extradition.php> . Consultada el 18 de Mayo de 2012.

³⁷⁰ Vease POUSSERY, L. 2009. "Eradication des cultures de coca et extradition de narcotrafiquants: une analyse des politiques publiques de lutte contre la drogue en Colombie." Master recherche en Politique Comparée Institut d'Etudes Politiques de Paris.

³⁷¹ *Ibid.*

4.4. Las instituciones de Estados Unidos relacionadas con el refuerzo y control de las políticas antidroga

Estados Unidos participa en la política antinarcóticos de Colombia a través de varias instituciones gubernamentales, algunas con representación en Colombia. Varias de las agencias americanas presentes en Colombia proveen servicios y consejos relativos a programas de erradicación y otras agencias realizan labores de información e inteligencia. Todas las instituciones y agencias implicadas en la lucha contra las drogas representan la materialización de la estrategia antidroga de Estados Unidos, es decir son los instrumentos que apoyan y aseguran el cumplimiento de las leyes prohibitivas establecidas y de las políticas domésticas y exteriores establecidas para el refuerzo de las leyes.

De acuerdo con nuestro enfoque teórico el esquema es el siguiente: de la ideología predominante que establece que hay que terminar con las drogas a todos los niveles nacen las leyes que prohíben las drogas; las leyes otorgan legitimidad a esa idea originaria al dotarla de un marco legal que la defiende. Por lo que la idea originaria podría haber sido considerada una creencia hasta que se establece un marco legal que la protege. Para que esas leyes funcionen y se respeten surgen medidas de control o de prevención cuya labor es asegurar el cumplimiento de las leyes. Con el fin de decidir, establecer y aplicar cuales son los mecanismos o políticas de control más adecuados surgen las instituciones especializadas destinadas a agrupar la labor del control de drogas. También surgen secciones en instituciones ya existentes, como la policía de narcóticos, una sección de la CIA dedicada sólo a las drogas.

Figura 45. Etapas en el surgimiento de un sistema de control de drogas

1. Idea o creencia	2. Creación de leyes que apoyan esa idea	3. Creación de medidas de control que aseguren el cumplimiento de esas leyes	4. Establecimiento del marco institucional que reúne y aplica esas medidas de control
El consumo y producción de drogas deben desaparecer	Prohibición del consumo y de la producción de drogas	Persecución y castigo al consumidor, al productor y al traficante	Organismos, agencias especializadas, secciones de ministerios, secciones en las fuerzas de seguridad

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas nacionales o internacionales que realizan los gobiernos son dirigidas por instituciones que han surgido del proceso descrito en la anterior figura. Las principales instituciones establecidas para asegurar el cumplimiento del marco legal que regula las drogas en el país son las siguientes:

- **Office National for Drug control strategy (ONDCP):** pertenece a la Casa Blanca y tiene el papel de establecer las directrices de la política antidrogas a nivel domestico e internacional. La ONDCP, dirigida por el Tzar antidroga desde 1972 se ocupa de diseñar la estrategia a seguir en Colombia.
- **Departamento de Estado de Estados Unidos:** determina el balance de las acciones antidrogas a nivel mundial. Es responsable de las operaciones antidroga en otros países (como entrenamiento militar, aprovisionamiento de armamento y equipamiento). Su agencia Narcotics Affairs Section (NAS) con presencia en Colombia ofrece información sobre estimaciones del área cultivada y proporciona al Gobierno Colombiano ayuda para la financiación, de proyectos antinarcóticos, operaciones de entrenamiento y operaciones de interdicción.

- **Drug Enforcement Administration (DEA):** con presencia en Colombia supone una fuente de información y también apoyo e intervención directa en Colombia en Colombia. Su intervención está relacionada con la extradición de traficantes.
- **Central Intelligence Agency (CIA):** con presencia en Colombia es una fuente de información y también apoyo e intervención directa en Colombia. **Crime and Narcotics Center (CNC)**, agencia perteneciente a la CIA también ofrece información de la superficie cultivada y estimaciones de la producción.
- **Federal Bureau of Investigation (FBI):** Fuente de información, interviene como testimonio en contra de los traficantes para su extradición.
- **Embajada americana en Colombia:** Tramita las peticiones de extradición del gobierno estadounidense.
- **United States Agency for International Development (USAID):** presente en Colombia, realiza programas de desarrollo alternativo junto al gobierno colombiano.
- **Comando Sur:** trabaja con el ejército colombiano en varios asuntos como asistencia humanitaria. Enfocan sus esfuerzos hacia los municipios.

Figura 46. Agencias e instituciones de Estados Unidos implicadas en la lucha contra las drogas en Colombia

Institución/Agencia	Política en la que interviene	Funciones
Casa Blanca ONDCP	Erradicación Interdicción	Establece las directrices de la política antidrogas
Departamento de Estado NAS	Erradicación	Establece la estrategia a seguir y proporciona financiación
DEA	Extradición	Labores de inteligencia
CIA CNC	Erradicación Extradición	Información, intervención directa, ofrece estimaciones
FBI	Extradición	Información, inteligencia
Embajada americana en Colombia	Extradición Erradicación	Ofrece apoyo a las políticas de Estados Unidos en Colombia
USAID	Desarrollo Alternativo	Financiación y establecimiento de programas de desarrollo alternativo

Fuente: Elaboración propia.

5. Métodos de evaluación de políticas aplicados a los resultados del Plan Colombia

El Plan Colombia enmarca las políticas antidroga de Estados Unidos en Colombia, todas ellas en colaboración con el gobierno colombiano. El plan, vigente desde el año 2000, ofrece resultados muy ambiguos. Según la fuente consultada se encuentran muy diferentes evaluaciones sobre los efectos de la estrategia, clasificándola como un éxito o como un fracaso. Esta divergencia en la evaluación de resultados afecta a todo tipo de políticas y estrategias antidroga que encontramos en Colombia.

Lo que determina las evaluaciones de las políticas antidroga es, en primer lugar cómo se evalúan, es decir qué criterios e indicadores se emplean. A su vez estos indicadores y criterios están relacionados con una serie de hipótesis sobre el funcionamiento del mercado, ligadas a una ideología y a unos intereses. En segundo lugar, quién realiza la evaluación, es decir la fuente de la que procede la evaluación de resultados, va a ser decisiva, ya que el evaluador puede tener interés en escoger uno u otro indicador. Por lo tanto, los factores principales que influyen en la divergencia de resultados son los indicadores empleados para medir la eficacia de las políticas y la fuente que ofrece la información, ambos relacionados, ya que la fuente que ofrece la información ha empleado los indicadores que ofrecen resultados que favorecen sus intereses. En este capítulo empleamos el Plan Colombia para analizar cómo se pueden evaluar los resultados, los diferentes criterios susceptibles de emplear para tal evaluación y las ideas que acompañan la elección de criterios e indicadores escogidos en la evaluación.

De acuerdo con los datos recogidos en el informe *Plan Colombia Progress Report, 1999-2005*, elaborado por el DNP (National Planning Department) y el DJS (Department of Justice and Security) se produjeron sustanciales cambios gracias al Plan Colombia: *“from the year the Plan was first executed, 1999, until now, significant changes have been wrought in Colombia. They include a reduction in violence and a recovery of security that are reflected in a decrease in the number of homicides, kidnappings, and massacres. Territorial control has increased thanks to the presence of the Public Security Force in all the urban centers of Colombian municipalities. Illicit*

*cultivation of coca has been reduced relative to its growth in the decade of the nineties, due to the efforts made in manual eradication and air fumigation, interdiction, and extradition. The economy has grown at close to 5% annually. And progress has been made in improving and increasing access to the justice system and in the protection and promotion of Human Rights and International Humanitarian Law*³⁷².

Si se compara la violencia en la década de los años 2000 con la violencia que hubo en los años 90 en Colombia, se ha reducido considerablemente. Las FARC y el ELN han reducido sus tropas y la organización paramilitar y dominante hace una década, AUC (United Self Defense Forces of Colombia) se ha disuelto. Por lo que los resultados de la aproximación militar del Plan Colombia en términos de disminución de grupos armados ilegales, sobre todo grupos guerrilleros, podría considerarse como un éxito del plan. Sin embargo, la violencia en Colombia no sólo está relacionada con los grupos guerrilleros. Entre los años 2000 y 2004 la violencia de los grupos paramilitares, a menudo en colaboración con la armada, ha aumentado; lo que ha contribuido a que entre los años 2000 y 2010 se hayan producido numerosas violaciones de los Derechos Humanos en Colombia³⁷³. La aproximación militar al tráfico de drogas en Colombia parece haber contribuido al desarrollo de otras formas de violencia como el aumento de fuerzas de protección privada para proteger y controlar la producción de drogas, factor que potencia la fuerza de los grupos criminales³⁷⁴. Por lo que el aumento de los grupos paramilitares que ofrecen protección al tráfico de drogas, también se puede interpretar como la respuesta defensiva a una intervención militar. Siendo entonces una consecuencia adversa de las operaciones militares contra la producción y tráfico de drogas.

Otros investigadores han llegado a concluir que no sólo no se consiguieron avances en la producción de drogas y no se logró llegar a un acuerdo de paz con la guerrilla sino que durante los primeros años del Plan Colombia los paramilitares

³⁷²DNP, DJS. 2006. *Plan Colombia Progress Report 1999-2005*. National Planning Department (DNP) and Department of Justice and Security (DJS).p.7.

³⁷³ HAUGAARD, L ISACSON, A y JOHNSON, J. 2011. *A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*. Latin America Working Group Education Fund, The Center for International Policy y The Washington Office on Latin America.

³⁷⁴ ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008.*op.cit*.

aumentaron y se hicieron más fuertes³⁷⁵. Posteriormente el gobierno de Uribe negoció con los grupos paramilitares y algunas unidades se desmovilizaron, aunque continuaron cometiendo violaciones de los derechos humanos y siendo un actor generador de violencia. Así, *“Plan Colombia has been controversial because of its mixed results and the severe human rights abuses that Colombia’s U.S Aided security forces committed”*³⁷⁶.

Respecto al objetivo de mejorar la seguridad que se propuso el Plan Colombia, aunque parece fácilmente cuantificable hemos encontrado ciertas divergencias en la evaluación de resultados, dependiendo de si tomamos el índice de violencia efectuada por la guerrilla o si atendemos a la violencia efectuada por los paramilitares o incluso por los propios militares y fuerzas de seguridad estatales. Esta diferencia en la evaluación de políticas va a ser enorme cuando nos referimos a las drogas. Con respecto al objetivo de reducir el mercado internacional de drogas ilegales, las lecturas de los resultados son incluso contradictorias dependiendo la institución que las analiza. En primer lugar el indicador que se emplee para medir el éxito o fracaso de la política condiciona el resultado de la evaluación y no existe un consenso sobre qué criterios e indicadores deben utilizarse. El criterio empleado para evaluar la eficacia de las políticas de reducción de la oferta podría ser la oferta total, aunque también podría ser la cantidad de droga confiscada; igualmente como principios de evaluación de la eficacia de las políticas destinadas a reducir la producción de cocaína, se puede emplear la cantidad erradicada o la producción total³⁷⁷.

Según los criterios que empleemos, los resultados son muy diferentes. La elección de criterios de valoración unida a la metodología empleada, explica las significativas diferencias entre las estimaciones sobre los resultados del Plan Colombia en lo que respecta a la oferta de drogas. Ciertas instituciones e investigadores llegan a considerar el Plan Colombia como un rotundo fracaso como política de drogas, mientras que Estados Unidos, a través de la evaluación de alguna de sus instituciones, establece conclusiones muy favorables sobre el plan Colombia. El resultado positivo del Plan

³⁷⁵ FRIESENDORF, C. 2007. *op.cit.*

³⁷⁶ HAUGAARD, L ISACSON, A y JOHNSON, J. 2011. *op.cit.*p.3.

³⁷⁷ MARES, D. 2006. *op.cit.*

Colombia presentado por el DNP y DJS³⁷⁸ ha tomado como criterios para medir el éxito del proyecto el número de hectáreas plantadas de coca, el número de hectáreas erradicadas y la interdicción (empleando como indicadores el número de laboratorios destruidos y las cantidades de cocaína incautadas). En el siguiente apartado vemos como la elección de los indicadores condiciona la medición del impacto de una política, en este caso, cómo condiciona los resultados del Plan Colombia.

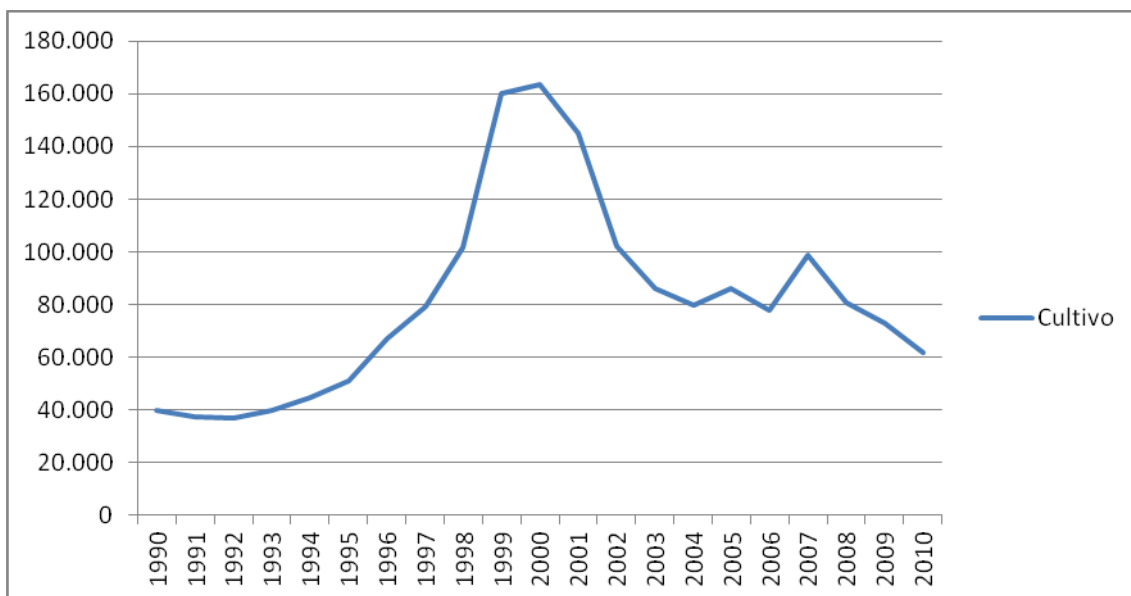
5.1. Los indicadores para medir el impacto de las políticas antidroga

Empleando el número de hectáreas cultivadas como indicador del éxito del Plan Colombia, encontramos que desde el comienzo del plan en el año 2000 se han reducido las hectáreas de cultivos de coca en Colombia, por lo que según este indicador se podría concluir que el Plan Colombia ha dado buenos resultados en la lucha contra las drogas. En este caso, debe asumirse que el objetivo de la política era reducir hectáreas de coca, siendo este un objetivo intermedio para conseguir el propósito final (reducir la entrada de cocaína en Estados Unidos y así reducir el consumo entre su población). El siguiente gráfico muestra la evolución de los cultivos de arbusto de coca en Colombia desde el año 1990 hasta el 2010. A partir del año 2000, año de inicio del Plan Colombia, se inicia un descenso en la superficie de coca cultivada en el país.

Sin embargo, el número de hectáreas cultivadas no tiene una relación directa con la producción total de cocaína, lo que hace que sea un indicador insuficiente para conocer la evolución de la producción de cocaína. Si se tiene en cuenta la producción de cocaína en lugar de las hectáreas cultivadas no se observa tal reducción en la oferta de cocaína. Por lo tanto no se concluye que el plan Colombia haya tenido un efecto tan significativo sobre la producción de cocaína en los mismos años. La tecnología empleada y la mejora de la productividad en la producción de cocaína pueden tener efectos sobre la producción de cocaína, haciendo que esta aumente sin que los cultivos aumenten. El uso de productos químicos también es importante, ya que una mejora en la calidad o en la utilización de precursores químicos también puede aumentar la productividad en el proceso de fabricación de cocaína.

³⁷⁸ Véase DNP, DJS. 2006. *op.cit.*

Figura 47. Hectáreas de coca cultivadas en Colombia



Fuente: Elaboración propia con datos de UNODC 2008 y 2011. *World Drug Report*.

Atendiendo a la producción de cocaína en Colombia durante los años de la primera fase del plan Colombia³⁷⁹, no se puede observar un efecto sostenido de descenso de la producción durante el Plan Colombia. Mientras que en el gráfico anterior se evidencia un claro descenso en el cultivo, lo que pone de manifiesto que el nivel de producción no está relacionado sólo con las hectáreas cultivadas, sino que depende de otras variables que pueden ser la productividad o la tecnología, y también otros factores, como por ejemplo, la posibilidad de manufacturar en territorio colombiano cocaína con hoja de coca proveniente de Bolivia y Perú. En el caso de la cocaína, la disponibilidad en los mercados consumidores y el nivel de producción global no se han visto afectados por el Plan Colombia.

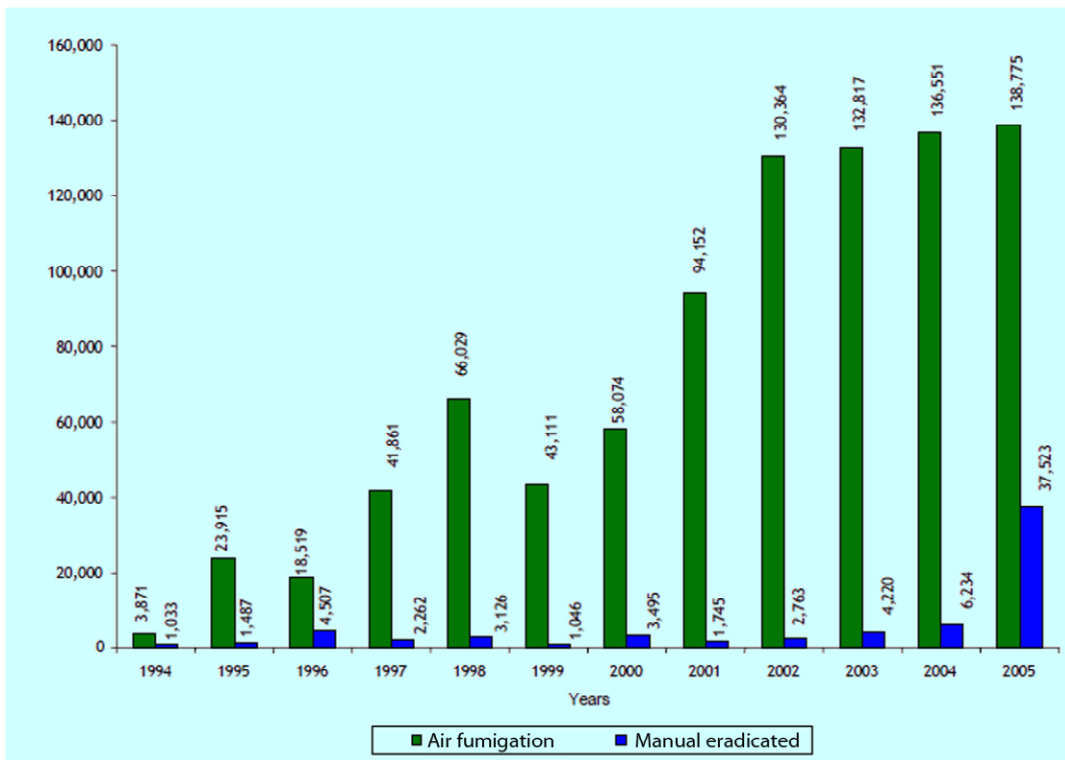
Además de la cuestionable validez de empelar el número de hectáreas bajo el cultivo de coca como criterio para evaluar el éxito de una política antidroga, se plantea un segundo interrogante: relacionar la reducción de los cultivos como resultado del Plan Colombia establece una relación causa efecto entre la aplicación de las políticas establecidas por el plan - como la fumigación- y la reducción del número de hectáreas cultivadas. Sin embargo no existe una evidencia para esa relación causa efecto. El

³⁷⁹ Véase la figura 10 de esta tesis.

número de hectáreas de cocaína en Colombia en el año 2005, el final de la primera fase del Plan Colombia, es sustancialmente más elevada que diez años antes. La fluctuación de los cultivos se ha observado históricamente y ha ocurrido igualmente antes de que existiera el Plan Colombia.

Otro criterio para medir el éxito de las políticas antidrogas del Plan Colombia es el número de hectáreas de cultivos de coca destruidas. Si se emplea este indicador podemos concluir que la política de fumigación ha sido un éxito, debido al enorme aumento del número de hectáreas erradicadas durante la primera fase del programa.

Figura 48. Hectáreas de coca erradicadas en Colombia



Fuente: Observatorio de Drogas Colombiano y Dirección Nacional de Narcóticos. 2006. *Plan Colombia Progress Report*.

El criterio que emplea el número de hectáreas erradicadas como indicador de la eficacia de las políticas plantea aún mayores cuestionamientos que el anterior criterio. En primer lugar, debido al efecto desplazamiento, este indicador no es lo suficientemente determinante, ya que si se erradican muchas hectáreas pero aparecen en otro lugar se podría incluso establecer un efecto desplazamiento causado por la fumigación. Este razonamiento se ha observado empíricamente en algunos años en los

que se han fumigado muchas hectáreas y sin embargo los cultivos han aumentado debido al desplazamiento. Tales constataciones han conducido incluso a que algunos investigadores establezcan una correlación positiva entre la práctica de la fumigación de cultivos y el número de hectáreas cultivadas³⁸⁰. En segundo lugar, si la producción no se ha visto afectada no se puede concluir que el número de hectáreas erradicadas sirva como prueba o indicador de que se ha reducido la producción de cocaína.

En lo que respecta a la interdicción, también se pueden emplear distintos indicadores como la medición de la cantidad incautada de narcóticos ilegales, su oferta total o la disponibilidad de droga en los mercados. El empleo de la cantidad de cocaína confiscada mide el éxito de las políticas de interdicción según el número de laboratorios destruidos y el número de incautaciones. Estos criterios conducen a concluir que el Plan Colombia ha sido un éxito, ya que la incautación de laboratorios y de confiscaciones en el tránsito nacional e internacional hacia las zonas de consumo ha aumentado desde que se inició el plan.

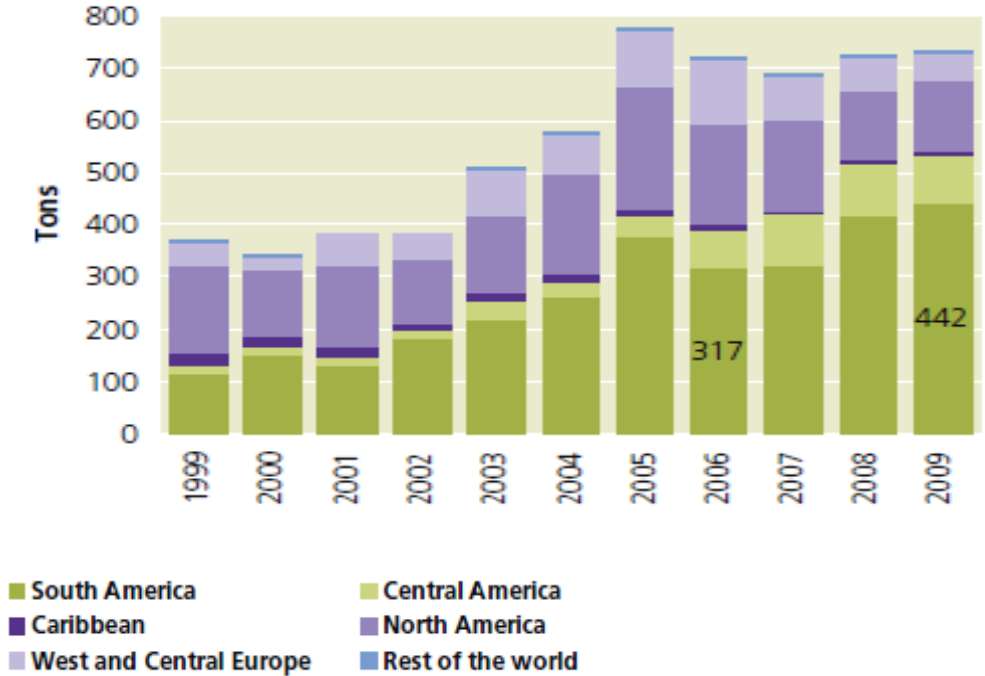
El empleo de la cantidad confiscada como indicador para la eficacia de las políticas tiene la ventaja de que es un indicador más fácil de conocer de forma precisa, pero no deja de ser muy incompleto para medir el resultado de las políticas antidroga, precisamente porque no conocemos la cantidad que no se incauta³⁸¹. Recurriendo a la cantidad confiscada como indicador, se le pueden atribuir al Plan Colombia, y al resto de esfuerzos antidroga a nivel internacional, resultados positivos. Sin embargo, si atendemos a la oferta total o a la disponibilidad en los mercados no podríamos llegar a la misma conclusión. Según la oferta total de cocaína, los resultados de los esfuerzos antidroga han sido muy ambiguos. El empleo de la oferta en los mercados de consumo puede resultar una buena forma de medir los efectos de las políticas de reducción de

³⁸⁰ Véase MORENO-SANCHEZ, R, THOMPSON, S Y KRAYBILL, D. 2003. An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia. *World Development* 31: 375-383.

³⁸¹ Existe la posibilidad de que cuanto más droga se incauta, haya menos droga disponible en los mercados de consumo con respecto a otros años. Sin embargo, esta posibilidad no es más que una suposición. También puede darse la situación en la que se incaute más cantidad de drogas ilegales y aun así en los mercados haya comparativamente más droga que en otros periodos, debido a que se ha producido más cantidad y se ha exportado más cantidad.

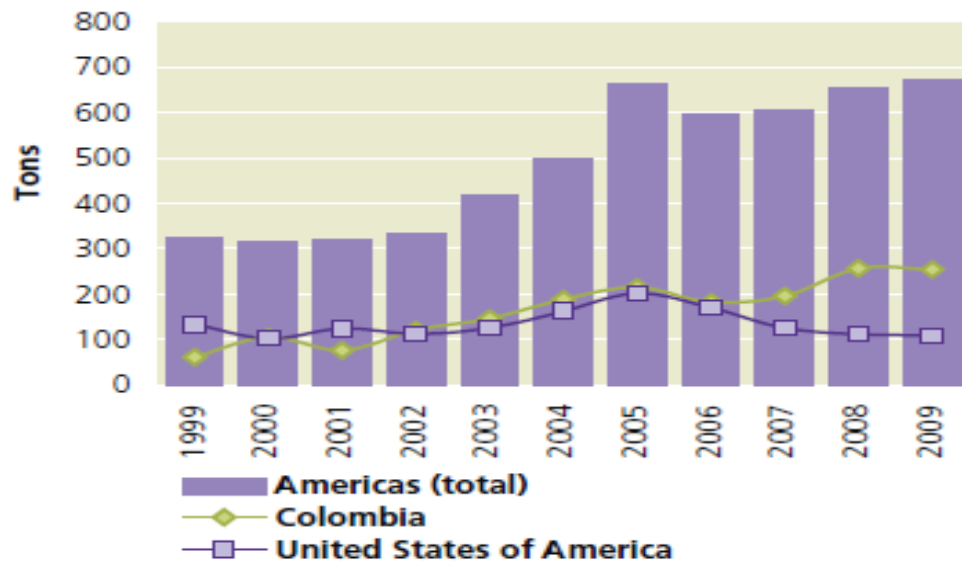
oferta, sin embargo, no deja de ser un indicador sesgado, ya que obviamente es imposible conocer la oferta total de un producto ilegal.

Figura 49. Incautaciones globales de cocaína. 2000-2009



Fuente: UNODC 2011. *World Drug Report*.

Figura 50: Incautaciones de cocaína en América



Fuente: UNODC 2011. *World Drug Report*.

Se concluye que, las políticas de control de la oferta de drogas han sido un éxito si argumentamos que las políticas antidroga han servido para contener la oferta y que no aumente; y concluiríamos que han sido políticas fallidas si nos ceñimos a su objetivo final, reducir su consumo, ya que según los datos proporcionados por UNODC en su *Informe Mundial sobre drogas de 2012* el consumo de cocaína se ha mantenido estable, a pesar de una reducción en la producción. Esto puede deberse a dos motivos, o bien porque la oferta en los mercados se ha mantenido estable a pesar de las incautaciones realizadas, o bien porque a pesar de la incautaciones, la demanda ha sido satisfecha (es decir, anteriormente había sobreoferta de cocaína).

5.2. Las hipótesis que condicionan la elección de indicadores

De acuerdo con el profesor David Mares, el resultado de la política no tiene porque ser el objetivo final, puede ser simplemente un objetivo intermedio que suponga un proceso hacia el objetivo final. Por ejemplo si el objetivo es eliminar el uso de drogas, un endurecimiento de las leyes que resulte en un mayor número de arrestos de consumidores y traficantes puede verse como un progreso, igualmente si el objetivo final es la mitigación del daño a la salud, una disminución de las muertes por sobredosis o menores transmisiones de HIV serían resultados ³⁸². En el siguiente cuadro agrupamos las políticas que ha empleado el Plan Colombia clasificándolas según los criterios de evaluación empleados y el tipo de objetivo, intermedio o final.

³⁸² Vease MARES, D. *op.cit.*

Figura 51: Componentes represivos del Plan Colombia: evaluación de resultados

Plan Colombia	Criterio de evaluación resultados	Tipo de objetivo	Resultado política Colombia
Política de erradicación	Número de hectáreas erradicadas	Intermedio	Éxito
	Número de hectáreas cultivadas	Intermedio	Éxito
Política de interdicción	Cantidad confiscada	Intermedio	Éxito
	Destrucción de laboratorios	Intermedio	Éxito
Políticas de erradicación e interdicción	Producción total	Final	Fracaso
	Oferta total en los mercados de consumo	Final	Fracaso

Fuente: Elaboración propia.

Encontramos dos razonamientos que pueden conducir a percibir las políticas antidroga como un éxito: una evaluación que considera como positivas las políticas de erradicación está basada en la consecución de objetivos intermedios. Este razonamiento se sustenta en una relación causa-efecto entre la consecución de los objetivos intermedios y los objetivos finales. De esta forma si el objetivo intermedio se cumple (por ejemplo un aumento de las incautaciones) el objetivo final se cumplirá; por lo tanto sólo la consecución del objetivo intermedio nos permitiría considerarlo como el éxito de una política. Las preguntas que surgen ante esta proposición causa-efecto son: ¿cuánto tiempo hay que esperar a que los objetivos intermedios conduzcan a los finales?, y ¿cuántos costes -económicos, sociales y medioambientales- habrá que soportar para lograr una reducción de la oferta de drogas ilegales?.

Figura 52. Objetivos intermedios y objetivos finales de las políticas antidroga en Colombia

Herramientas	Objetivos Intermedios	Objetivo final
Entrenamiento y mejora de las fuerzas de seguridad	Aumentar la interdicción (laboratorios y trafico)	Reducir la oferta de cocaína (reducir la disponibilidad)
Fumigación,Erradicación manual,Desarrollo Alternativo	Erradicar los cultivos	
Extradición	Atacar las organizaciones criminales	

Fuente: Elaboración propia.

El otro razonamiento que permite considerar que las políticas de drogas han sido eficaces, se sustenta en la hipótesis de que la industria de la cocaína tiende a crecer de forma natural, por lo que en ausencia de presión, la producción de drogas aumentaría ilimitadamente. Bajo esta hipótesis sólo mantener la producción estable ya se puede considerar un éxito. Aceptando esta hipótesis o creencia, todos los indicadores para medir políticas de drogas pueden interpretarse como favorables. Ya que, su razonamiento lógico considera que mantener la producción estable ya es un logro, ya que de forma natural hubiera crecido y se hubieran expandido la oferta y la demanda.

Sin embargo, encontramos en tal razonamiento dos importantes debilidades: primero, ignora el efecto desplazamiento e incluso lo niega, ya que bajo este razonamiento no sería un desplazamiento sino el crecimiento natural de la industria. En segundo lugar, tal teoría considera que si la oferta aumentase aumentaría la demanda, pero esta afirmación no tiene en cuenta el funcionamiento de los mercados de drogas ilegales en Europa y Estados Unidos, donde no hay motivos para pensar que la demanda se ajusta a la cantidad ofertada. Los datos disponibles sugieren que en los mercados de consumo no hay escasez, por lo general hay motivos para pensar que ha habido una sobreoferta, ya que según UNODC³⁸³ en los años recientes se ha observado una caída de

³⁸³ Véase UNODC. 2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

la producción global y las cantidades disponibles para el consumo se han reducido, sin embargo no se ha dado una reducción del consumo global. Si en años anteriores con mayor cantidad disponible para el consumo, éste era el mismo, podría haber años de sobreoferta en los mercados sin que esto provocase un cambio en el consumo, que se ha mantenido estable. Que en los mercados pudiera haber sobreoferta contradice la idea subyacente del supuesto crecimiento natural de la industria por el que la demanda debería aumentar. En definitiva, dependiendo de la hipótesis de partida sobre el funcionamiento de la industria ilegal y las ideas que acompañan a la hipótesis se considerarán como válidos unos indicadores u otros (los que miden objetivos intermedios o los que miden objetivos finales).

Figura 53. Evaluación de resultados a partir de hipótesis sobre la industria de la cocaína

Hipótesis	Ideas	Evaluación de rds.
La industria de cocaína se expande de forma natural	Ante ausencia de presión aumentaría la oferta La mayor oferta llevaría a un aumento de la demanda	Objetivos intermedios
La demanda y la oferta son estables a corto plazo La oferta se ajusta para satisfacer una demanda La demanda varía en el tiempo influida por modas	Explica el desplazamiento de los cultivos Explica aumentos de producción para contrarrestar la interdicción Explica que no haya escasez en los mercados	Objetivos finales

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO 6: LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL EN LA LUCHA ANTIDROGA

1. La Unión Europea en la lucha contra las drogas

Los esfuerzos en Europa por reducir el tráfico de cocaína comenzaron más tarde que los de Estados Unidos. En los años 80, cuando Estados Unidos ya había hecho de las drogas un asunto central, la agenda política europea aún no concedía suficiente importancia al consumo de cocaína. El interés de los países europeos por frenar los flujos de cocaína procedentes de los países andinos fue creciendo a medida que su consumo e incautaciones aumentaban en el continente³⁸⁴, hasta convertirse en un asunto de gran preocupación, debido a los daños que ocasionan las drogas en la salud pública de los ciudadanos europeos.

En Europa el problema del consumo es una cuestión que se aborda desde la salud pública, el tráfico y producción de drogas en Europa desde la policía, y la producción en países en vías de desarrollo desde la cooperación económica. El consejo de la Unión Europea declara que las drogas ilegales suponen un problema de seguridad y de salud *“les drogues illicites constituent l'un des principaux sujets de préoccupation des citoyens européens et représentent une menace sérieuse pour la sécurité et la santé de la société européenne”*³⁸⁵. Sin embargo, a juzgar por las políticas empleadas, es el segundo componente el que ha imperado en los países europeos. La posición de la Unión Europea respecto a las drogas ha distado considerablemente de la de Estados Unidos; Europa en general ha considerado el problema del consumo de cocaína y del resto de drogas como un asunto de salud pública. El problema de la producción de cocaína en los tres países andinos lo ha relacionado con una cuestión de desarrollo. Esta filosofía se ve materializada en la presencia de la Unión Europea en los países andinos, cuyos esfuerzos antidroga se han centrado en programas de desarrollo alternativo.

³⁸⁴ METAAL, P. 2005. América Latina, Europa y las Políticas Sobre Drogas. *Debate Agrario* (39): 247-266.

³⁸⁵ CONSEIL DE L'UNIÓN EUROPEENE. 2008. Plan d'action drogue de l'Unión européenne (2009-2012) *Journal officiel de l'Unión européenne* C 326 (20). p.7.

La Unión Europea ha establecido y consolidado tres ejes principales para la lucha contra las drogas: la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la cooperación internacional³⁸⁶, en este último eje se ubican las acciones antidroga de la Unión Europea en Colombia. En el plano doméstico, la tendencia en las políticas para controlar el consumo han sido la salud pública y la reducción del daño, política que privilegia estrategias de cuidados y prevención con la finalidad de minimizar los riesgos sanitarios y sociales ligados al uso de drogas ilegales. A diferencia del resto de los asuntos que conciernen a las drogas (impacto del consumo en la salud, tráfico de drogas, blanqueo de dinero, etc.) que están regulados por instituciones europeas y las políticas están homogeneizadas entre los países miembros; el asunto de la penalización del consumo es competencia de cada país. Así, penalización y despenalización del consumo están presentes en Europa, dependiendo del país. No obstante en casi todos los países europeos la tendencia es priorizar la represión al tráfico y no al consumo.

En su política en materia de drogas, la Unión Europea ha aceptado los principios de la política internacional establecidos en 1998 en la Asamblea General Extraordinaria de la ONU (UNGASS)³⁸⁷ sobre las drogas ilegales, estos son: responsabilidad compartida entre los países productores y consumidores y una aproximación multilateral de la estrategia contra el tráfico de drogas (privilegiando el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos). Bajo estos principios, las directrices políticas a aplicar a un nivel internacional en materia de drogas, establecidas por la Asamblea de Naciones Unidas, están basadas en acciones para reducir la demanda en los países consumidores, cuya orientación más reciente es la reducción del daño y una disminución de la oferta en los países productores a partir de una política de cooperación al desarrollo que conceda mucha importancia al desarrollo alternativo. Estas políticas representan los principios que la Unión Europea ha adoptado hasta hoy.

³⁸⁶ LAURENT, M. 2011. "Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* ed. A. Gaviria y D.Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes. 177-204.

³⁸⁷ Véase ONU. 1998. "Political Declaration. Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem." Presented at the Special Session of the General Assembly, New York.

La estrategia de reducción del daño en el ámbito del consumo que caracteriza la visión de los países europeos hacia el problema del consumo y contrasta con la de Estados Unidos, supuso una desviación del enfoque que predominaba en pleno auge de la guerra a las drogas declarada por Estados Unidos. En los años 80 algunos países europeos empezaron a aplicar políticas de reducción de daño, considerando que la represión no es la solución para terminar con el consumo. Actualmente la reducción del daño es una posición común en los países europeos y se establece como política en la Estrategia de Drogas de la Unión Europea 2005-2012³⁸⁸.

Los perjuicios que el consumo genera en las sociedades son el origen del sistema internacional de lucha contra las drogas. Por este motivo, la consideración europea desde un punto de vista sanitario que busca reducir los daños entre su población, ha dado lugar a políticas mucho menos coercitivas a nivel doméstico y a nivel internacional que las de Estados Unidos, que no ha visto el consumo como una cuestión de salud sino como una amenaza a su seguridad nacional. Eso explica que la Unión Europea nunca se haya incorporado a las estrategias de fumigación de cultivos en los países andinos ni a operaciones militares y siempre haya apostado por los proyectos de desarrollo alternativo.

2. Las acciones de la Unión Europea en los países andinos bajo el principio de responsabilidad compartida

Paralelamente a los programas de prevención y tratamiento que visan reducir la demanda de cocaína (y del resto de estupefacientes), con el fin de frenar la entrada de cocaína en Europa, la Unión Europea emplea dos estrategias para abordar el problema de las drogas: la reducción de la oferta (a través de una persecución del tráfico y distribución de drogas mediante la cooperación policial) y la reducción de la producción de cocaína (a través de programas de cooperación internacional, que persiguen el objetivo de reducir la producción en los tres países andinos y así reducir la entrada de drogas ilegales en Europa). De esta forma las acciones de Europa en los países

³⁸⁸Véase CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2004. *Estrategia Europea en Materia de Lucha Contra las Drogas (2005-2012)*.

productores de cocaína queda totalmente integrada en la cooperación internacional al desarrollo.

Hay una segunda política que la Unión Europea emplea en su lucha contra las drogas, pudiendo considerarse ésta como medida complementaria a los programas de desarrollo alternativo, que es la política comercial. A través de preferencias comerciales a los países andinos, la Unión Europea ha buscado fomentar la viabilidad de productos agrícolas y el estímulo del comercio exterior de los países en vías de desarrollo donde se producen drogas. La relación entre comercio internacional y desarrollo es una idea muy consolidada y por eso el comercio internacional y la cooperación internacional forman parte de la estrategia para fomentar el desarrollo de los países. La Unión Europea, desde los años 80 en sus políticas de cooperación al desarrollo con los países andinos incluyó el comercio a través de los acuerdos de segunda generación, que incluían cooperación económica y comercial.

El relevante papel del comercio internacional está reflejado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio –que ambicionan la reducción de la pobreza en el mundo para 2015– donde el objetivo n° 8 incluye expresamente en la meta 8.B “*continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecible y no discriminatorio*”³⁸⁹. Actualmente no sólo está aceptado que el comercio internacional puede impulsar el crecimiento económico y contribuir a la reducción de la pobreza, sino que el comercio en si ha pasado a formar parte de la cooperación al desarrollo. Desde el establecimiento en 1990 del sistema de preferencias tarifarias “SPG andino” o “SPG drogas” a los países andinos, la Unión Europea aumentó enormemente su cooperación en proyectos de desarrollo alternativo hacia los países andinos³⁹⁰, siendo ambas políticas complementarias, en el sentido en el que persiguen el mismo objetivo de aumentar la rentabilidad de los productos legales.

La importancia concedida a la ayuda al desarrollo y al comercio por las políticas europeas en el marco de la reducción de la oferta privilegia la idea de que la pobreza, la falta de oportunidades de producción y comercialización y las dificultades técnicas a las

³⁸⁹ Véase ODM "Objetivos de Desarrollo del Milenio." Objetivo n° 8. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/global.shtml>. Consultado el 03/01 2013.

³⁹⁰ METAAL, P.2005. *op.cit.*

que los agricultores hacen frente, son las principales causas de la prevalencia de los cultivos ilícitos en los países productores. De forma que los dos pilares que definen la política de Europa para reducir la producción de drogas en los países andinos son la cooperación al desarrollo y cooperación comercial. No obstante, al referirnos a la cooperación europea, hay que distinguir entre la cooperación de la Comisión Europea (que se realiza a través de Europaid, la agencia de cooperación al desarrollo de la Unión Europea) y la cooperación de los estados miembros, canalizada a través de las agencias de cooperación estatales; siendo la suma de ambas la cooperación de Europa en su conjunto.

La cooperación de la Comisión Europea en materia de drogas en países productores se guía por el documento *Cordroque 44*, que establece las actuales directrices, normas de actuación y filosofía de la aproximación europea al desarrollo alternativo, la principal política Europea para reducir la producción de drogas en países en vías de desarrollo. La declaración establecida por el documento *Cordroque 44* establece -de acuerdo con las pautas de acción referentes a cultivos ilícitos establecidas por Naciones Unidas en UNGASS 1998 y el principio de la responsabilidad compartida- la necesidad de una cooperación internacional con los países donde existen cultivos ilícitos que propicie el desarrollo rural y una desaparición de los cultivos ilegales a través del desarrollo alternativo, considerando el desarrollo alternativo desde una perspectiva amplia, es decir como alternativa al cultivo de drogas³⁹¹.

La filosofía y marco de actuación de la Unión Europea asume que el cultivo de drogas ilegales por parte de campesinos se da fundamentalmente porque no existen otras alternativas económicas y los mayores esfuerzos antidroga deben ser contra los traficantes y organizaciones criminales “*as a rule, peasants that grow illicit drugs do not have a vocation for criminal behavior (...) the European view, that, while it might seem harder than going after farmers, the greater efforts must be taken against illicit drug manufacturers and traffickers and the gangs organizing cultivation (...)*”³⁹².

³⁹¹ Véase COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2006. *CORDROGUE 44*.

³⁹² *Ibíd*, p.3.

De acuerdo con sus principios, la búsqueda de alternativas viables a largo plazo para poblaciones pobres y una erradicación voluntaria de los cultivos ilegales, son los objetivos del desarrollo alternativo de la Unión Europea, que se muestra en contra de la erradicación forzada, considerando que la erradicación forzada mientras no existan alternativas económicas para los cultivadores de coca no resulta eficaz ya que puede generar violencia social, desplazar los cultivos y no produce positivos resultados a largo plazo³⁹³. El desacuerdo en la erradicación forzada es uno de los principales desencuentros entre la Unión Europea y Estados Unidos en la política de drogas en Colombia. La Unión Europea centra su cooperación antidroga en tres aspectos fundamentales: programas de desarrollo, justicia y derechos humanos y comercio.

La aproximación al desarrollo alternativo de la Unión Europea ambiciona el desarrollo de actividades económicas alternativas a las producciones ilegales, para las que se debe fomentar el desarrollo de una verdadera estructura económica, empresarial, financiera e institucional que proporcione las condiciones necesarias para que la población que se dedica a actividades ilegales pueda abandonarlas.

³⁹³ Véase *Ibíd.*

Figura 54: Aproximación al desarrollo alternativo de la Unión Europea

Áreas de actuación mediante desarrollo alternativo
Zonas en las que existen los cultivos ilícitos Zonas en las que han existidos los cultivos ilícitos con riesgos de reaparición Zonas en las que los cultivos ilícitos podrían aparecer si no se previenen
Principales aspectos que contiene el desarrollo alternativo
Alternativas económicas y fuentes de ingresos y empleo Marketing y exportaciones Infraestructuras de transportes y comunicaciones Refuerzo de la presencia del estado Desarrollo institucional Fortalecimiento de las instituciones civiles y de justicia Infraestructuras sociales y servicios Acceso a microcréditos Prevención de conflictos Protección de los derechos humanos y constitucionales
Principio de responsabilidad compartida
Reducción de la demanda en los países consumidores Cooperación internacional en la persecución del narcotráfico Compromiso de los gobiernos nacionales o países beneficiarios en la lucha contra las organizaciones criminales y estímulo del desarrollo alternativo Compromiso de las comunidades locales donde hay programas de desarrollo alternativo a erradicar voluntariamente los cultivos ilegales o a no plantarlos

Fuente: Elaboración propia con datos de COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2006. *CORDROGUE*

44.

Además de la estrategia antidroga de la Comisión Europea, los Estados miembros también pueden realizar políticas de cooperación a través de sus agencias de

cooperación internacional como es el caso de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). A nivel institucional las políticas y presencia de la Unión Europea en otros países en materia de drogas se realizan a través de las siguientes instituciones:

Figura 55: 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

Fuente: Elaboración propia.

El objetivo europeo de lograr un importante desarrollo económico e institucional -y que éste reduzca la producción de drogas- por medio de la cooperación al desarrollo resulta demasiado ambicioso. “(...) los recursos y la cooperación técnica de la UE contribuyen, de manera asistencial y coyuntural, al bienestar de la población de zonas con cultivos definidos como ilícitos. Pero continuar considerando que ese tipo de cooperación incide en la disminución de la elaboración y exportación no autorizada de estupefacientes, y por ende en la disminución de su consumo ilícito, es una falacia”³⁹⁴.

³⁹⁴ MOLANO, G. 2010. *La política de desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia. Del apoyo a procesos de paz a la cooperación con la seguridad democrática*. Transnacional Institute.p.36.

La percepción sobre la producción de drogas que tiene la Unión Europea, amplía las posibilidades de políticas para abordar el problema, ofreciendo una alternativa a la estrategia de Estados Unidos. Sin embargo, las medidas que visan fomentar el desarrollo de los países de América Latina donde se producen drogas, no han sido efectivas para solventar el problema del consumo de drogas en Europa. El consumo y producción de cocaína no han conocido importantes variaciones después de varias décadas empleando la estrategia europea, basada en cooperación al desarrollo en la oferta y reducción del daño con prevención en la demanda. Europa occidental sigue manteniendo su rol de segundo consumidor mundial.

2.1. Cooperación para el desarrollo alternativo y comercio como políticas complementarias

El desarrollo alternativo, como parte de la cooperación internacional al desarrollo de la unión Europea y el fomento comercio, materializado en el Sistema de Preferencias generalizadas, son políticas que se complementan mutuamente como parte de la lucha contra las drogas de Europa en los países andinos³⁹⁵. Debido a que la principal debilidad de los programas de desarrollo alternativo es la dificultad para encontrar productos sustitutos con una rentabilidad comparable a la coca, los programas de preferencias comerciales han buscado solucionar este problema facilitando un mercado para estos productos.

La evolución de la cooperación entre Europa y los países andinos se puede dividir en cuatro etapas³⁹⁶: La primera entre 1973 y 1982: la ayuda al desarrollo de carácter bilateral estaba concentrada en el desarrollo rural, la agricultura, la sanidad y la educación. La segunda etapa, iniciada en 1983 con un acuerdo de cooperación de “segunda generación” integraba una cooperación económica y comercial. Fue durante

³⁹⁵ La cooperación entre Europa y los países andinos comprende diferentes tipos de ayuda si la clasificamos según los donantes y los beneficiarios: la cooperación bi-regional (administrada por la Comisión Europea cuyos beneficiarios son los países miembros de la CAN), la cooperación bilateral (de la comisión hacia cada país miembro de la CAN), la cooperación bilateral de los Estados miembros de la Unión Europea con la CAN y la cooperación bilateral entre cada país miembro de la Unión Europea y cada estado miembro de la CAN.

³⁹⁶ Véase CAN. 2012. "Cooperacion CAN - UE." http://www.comunidadandina.org/Cooperacion_canue.aspx. Consultado el 1/12/2012.

esta etapa cuando en 1990 la Unión Europea adoptó el acuerdo Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG drogas) que establecía preferencias comerciales para productos procedentes de países amenazados por la producción de drogas. Una tercera etapa comenzó en 1993 con un acuerdo de cooperación de “tercera generación” que además de elementos de cooperación económica y comercial incluía la consolidación del proceso de integración andino. En esta etapa las instituciones comunitarias aprobaron el *Plan de Acción Global para combatir la droga 1995-1999*, que considera el uso de las políticas comerciales y cooperación al desarrollo como políticas exteriores de lucha contra el narcotráfico.

La estrategia de cooperación con los países andinos para el período 2007 – 2013, *The Andean Community Strategy Paper 2007- 2013*, contiene como principales proyectos: la integración económica regional, la cohesión económica y social y la lucha contra las drogas ilegales. La idea de que la ayuda al desarrollo y a los intercambios comerciales sean el eje principal de la lucha contra las drogas en los países en vías de desarrollo, establecida después del primer acuerdo de segunda generación en 1983 y reafirmada después del régimen comercial especial SPG drogas, continúa actualmente presente en la política exterior de la Unión Europea hacia los países andinos.

3. La cooperación entre Europa y Colombia en la lucha contra las drogas

“Mientras Colombia enfatiza en una política fundamentalmente represiva frente a las drogas, que comparte con Estados Unidos, la Unión Europea se ha enfocado en una perspectiva donde priman la reducción de daños y la salud pública. Por otro lado, mientras que para la Unión Europea la paz y los derechos humanos han sido privilegiados por encima del problema de las drogas, Colombia considera prioritaria la lucha contra el narcotráfico por ser este un motor de conflicto”³⁹⁷

Por motivos ideológicos y prácticos la cooperación Europea en Colombia ha resultado muy diferente de la Estadounidense³⁹⁸, aunque Europa concede también

³⁹⁷ LAURENT, M. 2011. op.cit. p.177.

notable importancia a las rutas de abastecimiento y a la producción, su intervención en Colombia nunca ha apoyado estrategias militares, sino programas de desarrollo económico e institucional. La presentación del Plan Colombia por parte del gobierno de Pastrana y su solicitud de financiación exterior fue respaldada por Estados Unidos, mientras que la Unión Europea rechazó el plan, debido a su carácter represivo, militar y a la oposición de la Unión Europea a la política de fumigación de cultivos con herbicidas en Colombia. Aunque España y Reino Unido, de forma individual se mostraron favorables al Plan Colombia y a nivel bilateral concedieron ayuda militar al gobierno de Pastrana³⁹⁹.

La negativa de financiación europea al Plan Colombia hizo que éste fuera sólo un acuerdo de cooperación entre Estados Unidos y Colombia. Mientras, la Unión Europea siguió estableciendo programas de cooperación en Colombia, a través de los Laboratorios de Paz, que es el nombre que han recibido los programas de desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia durante la última década. Los laboratorios de paz han enmarcado la cooperación antidroga a través de proyectos de desarrollo social e institucional y otros programas de desarrollo alternativo, relacionados con el concepto de favorecer una erradicación manual voluntaria o un abandono voluntario del cultivo de drogas. Los dos siguientes apartados los dedicamos al análisis de las dos medidas antidroga de la Unión Europea en Colombia: el desarrollo alternativo y las preferencias comerciales, el primer componente como parte de la política de cooperación al desarrollo y el segundo como parte de los acuerdos de comercio internacional de la Unión Europea.

³⁹⁸ La diferencia entre las políticas de la Unión Europea y de Estados Unidos en Colombia se debe a las diferencias en las ideas que tienen los actores sobre el problema y sus posibles soluciones, factores que se traducen también en motivos prácticos. Estados Unidos aborda el problema desde la defensa y considera que las políticas coercitivas son las más eficaces para frenar la producción de drogas en Colombia, mientras que la Unión Europea aborda el problema desde la cooperación y considera que políticas coercitivas como la fumigación de cultivos son totalmente ineficaces.

³⁹⁹ Véase MOLANO, G. 2010. op.cit.

3.1. El desarrollo alternativo como eje central de la estrategia antidroga europea en Colombia

Debido al amplio concepto que la Unión Europea tiene del desarrollo alternativo, en Colombia todos los Laboratorios de Paz son proyectos enmarcados en la política de desarrollo alternativo. Estos Laboratorios de Paz promovidos por la Unión Europea y respaldados por el Gobierno de Colombia se realizan bajo los principios claves de la cooperación internacional de la Unión Europea: defensa de los derechos humanos, gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y desarrollo económico sostenible⁴⁰⁰. Los laboratorios de paz tienen un extenso campo de actuación y en ocasiones son coordinados con otros proyectos de desarrollo procedentes de la cooperación internacional, principalmente de UNODC.

El primer Laboratorio de Paz (iniciado en 2001) fue en Magdalena Medio, este programa estableció cooperación financiera y técnica proveniente de la ayuda comunitaria para contribuir con la política de paz del gobierno de Pastrana⁴⁰¹. Otros dos laboratorios de paz han sucedido al primero, el segundo Laboratorio de Paz, que comenzó en 2004, se destinó a tres zonas geográficas, -ampliando considerablemente su alcance con respecto al primero que sólo ocupaba una- éstas fueron Norte de Santander, Oriente Antioqueño y Macizo Colombiano Alto Patía. El tercer Laboratorio de Paz tuvo lugar en 2006 con la finalidad de incidir en la región de los Montes de María y en parte del departamento del Meta. Los programas que incluyen los laboratorios son diversos, destinados a fomentar la producción de otros productos agrícolas legales así como a fortalecer las economías rurales a través de diversas herramientas, como capacitaciones a la población, apoyo a iniciativas empresariales y a otras iniciativas que surgen de organizaciones sociales.

El nombre de los programas pone en relación la consecución de la paz en Colombia con el abandono de la producción de drogas, estableciendo la importante

⁴⁰⁰ Véase UNION EUROPEA Y AL. 2011. *II Laboratorio de Paz. Sistematización Principales Resultados y Aprendizajes*. Bogotá: Delegación de la Unión Europea en Colombia.

⁴⁰¹ MOLANO, G. 2010. *op.cit.*

conexión entre producción de drogas y violencia. En el caso de los laboratorios de paz como acuerdo de cooperación entre Unión Europea y el gobierno de Colombia localizamos dos intereses principales de los actores. Para el gobierno Colombiano, su interés principal es lograr la paz en su territorio, teniendo como objetivo secundario, captar recursos extranjeros, que consigue a través de los acuerdos de cooperación de la Unión Europea, *“la evolución es atribuible al trabajo de la política exterior colombiana que enfatizó en el tema de las drogas a partir de la administración de Barco, y luego en el tema del conflicto desde el gobierno de Pastrana, siempre considerando el tema de los derechos humanos como preocupante”*⁴⁰². En otras palabras, presentar el problema como parte de las prioridades de la agenda europea (los derechos humanos) es una forma mediante la cual el gobierno colombiano puede captar recursos. Mientras que *“desde hace una década, el enfoque principal de los proyectos (de la UE) en Colombia es la paz, que se complementa con otros objetivos como la justicia, los derechos humanos, los desplazados y las drogas”*⁴⁰³.

No obstante, el objetivo primordial de la Unión Europea - desde nuestro enfoque hacia problemática descrita en esta tesis- es eliminar la oferta de drogas con el fin de erradicar el consumo entre su población. Bajo este objetivo, la cooperación internacional es el ámbito donde se ha enmarcado tal propósito y el desarrollo alternativo la herramienta empleada en el terreno *“la lógica que orienta la política internacional de la UE contra los usos no autorizados de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se basa en la noción de amenaza que se considera representa para la salud el consumo sin fines médicos o científicos de ese tipo de productos. El principal objetivo de esta política es eliminar la oferta ilícita de cocaína, heroína y marihuana y uno de sus principales instrumentos es apoyar la realización de proyectos de desarrollo alternativo en los países que concentran cultivos de coca, cannabis y adormidera para sus usos diferentes al campo de la medicina y la ciencia”*⁴⁰⁴.

Para la implementación de los Laboratorios de Paz se establece un acuerdo entre la Unión Europea y el gobierno de Colombia, quienes firman un convenio de co-

⁴⁰² LAURENT, M. 2011.p.184.

⁴⁰³ *Ibíd.*p.194.

⁴⁰⁴ MOLANO, G. 2010. *op.cit.* p.24.

financiación. Una vez que se firma el convenio de financiación se establece la ejecución. El organismo encargado de ejecutar los proyectos era Acción Social, que recientemente ha pasado a llamarse Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Este ministerio es el que ejecuta los proyectos, la Unión Europea siempre acompaña a los ejecutores para un seguimiento y control. Además en el acuerdo técnico y financiero también hay contratos de servicios a empresas, de obras y de subvenciones⁴⁰⁵.

Los municipios seleccionados para establecer los programas de desarrollo alternativo de los Laboratorios de Paz son escogidos en base a los criterios de la Unión Europea, que no sólo considera una actuación donde existen plantaciones de coca u opio sino también en zonas vulnerables a que esos cultivos aparezcan o reaparezcan. Las regiones escogidas para los laboratorios de paz se caracterizan por tener presencia de conflicto armado, elevados niveles de violencia, pobreza y desigualdades entre la población.

Figura 56. Laboratorios de Paz de la Unión Europea en Colombia: financiación y duración

Laboratorio	Duración	Presupuesto	Financiación
LP I	2002- 2010	42,220 millones de euros	UE: 34,8 Colombia: 7,42
LP II	2003- 2011	41,400 millones de euros	UE: 33 Colombia: 8,40
LP III	2006 - 2010	30,250 millones de euros	UE: 24,2 Colombia: 6,05

Fuente: Elaboración propia con datos de LAURENT, M. 2011. Colombia y *Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación*.

⁴⁰⁵ Las subvenciones proceden mayoritariamente de Organizaciones No Gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Figura 57. Laboratorios de Paz de la Unión Europea en Colombia: distribución geográfica

LABORATORIO DE PAZ I		
REGIÓN	DEPARTAMENTOS	Nº DE MUNICIPIOS BENEFICIARIOS
Magdalena Medio	Antioquia	3
	Bolívar	7
	César	5
	Santander	13
		Total municipios: 28
LABORATORIO DE PAZ II		
REGIÓN	DEPARTAMENTOS	Nº DE MUNICIPIOS BENEFICIARIOS
Oriente Antioqueño	Antioquia	22
Alto Patía y Macizo Colombiano	Cauca	13
	Nariño	12
Norte de Santander	Norte de Santander	15
		Total municipios: 62
LABORATORIO DE PAZ III		
REGIÓN	DEPARTAMENTOS	Nº DE MUNICIPIOS BENEFICIARIOS
Montes de María	Bolívar	8
	Sucre	9
Región de Ariari	Meta	14
		Total de municipios: 31
Total de municipios beneficiarios entre los tres laboratorios : 121		
Municipios beneficiaros por los laboratorios donde existían cultivos de coca: 70		

Fuente: Elaboración propia con datos de MOLANO, G. 2010. *La política de desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia. Del apoyo a procesos de paz a la cooperación con la seguridad democrática.*

Figura 58. Segundo Laboratorio de Paz en Colombia: problemática, objetivos y estrategias

Problemáticas	Ejes estratégicos
Altos índices de violencia y violación de derechos humanos	Establecer una cultura de paz basada en el respeto de los derechos humanos
Débil gobernabilidad	Gobernabilidad democrática, fortalecimiento institucional y participación ciudadana
Desarrollo socioeconómico excluyente y no sostenible	Desarrollo socio-económico sostenible que mejore las condiciones de vida de la población
OBJETIVO GENERAL	
Construir de manera colectiva las condiciones para una paz duradera y convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes	
OBJETIVO ESPECÍFICO	
Establecer y consolidar en tres regiones del país (Norte de Santander, Oriente de Antioquia y Macizo Colombiano/ Alto Patía) espacios y procesos territoriales, institucionales, sociales, económicos y culturales, priorizados y sostenibles, resultando en un menor nivel de conflicto y violencia, así como de vulnerabilidad de la población	

Fuente: Elaboración propia con datos de UNION EUROPEA Y AL. 2011. *II Laboratorio de Paz. Sistematización Principales Resultados y Aprendizajes.*

Una vez localizados los ejes estratégicos, los proyectos realizados por la unión Europea, instituciones gubernamentales, locales y civiles se basaban en acciones que buscaran dar solución a los problemas descritos anteriormente. Cualquier proyecto de desarrollo que se lleve a cabo se puede enmarcar en uno de los tres ámbitos, llamados ejes estratégicos; debido a la amplitud de conceptos que estos abarcan. Los objetivos que se ambicionan con el Laboratorio de Paz, son tan amplios como ambiguos. El objetivo general “Construir de manera colectiva las condiciones para una paz duradera y convivencia pacífica basada en una vida con dignidad y oportunidades para todos los habitantes” se diferencia del objetivo específico en que este último, aunque también es muy extenso, se centra en las áreas donde se realiza el programa, buscando en las tres regiones una reducción de la violencia. En definitiva, el desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia abarca todo tipo de programas y acciones que conduzcan al desarrollo del país (económico, social, institucional, empresarial, etc.).

Ante tal amplitud de objetivos, que buscan la paz en Colombia -para lo que se hace necesario terminar con la producción de drogas- el programa promovido por la Unión Europea *“partía de la base que con los recursos previstos era imposible resolver todas las dificultades que encarnaban las causas estructurales del conflicto en los territorios beneficiarios (...) la potencia de las estrategias recaía de un lado, en su carácter demostrativo, es decir, en el poder metodológico de los procesos construidos que por fuerza de sus resultados y la legitimidad de su base social, animara su réplica en el territorio o se constituyera en referente para políticas públicas (...)”*⁴⁰⁶.

3.2. La política comercial: el sistema de preferencias tarifarias generalizadas de la Unión Europea en Colombia

Después de varios proyectos de desarrollo alternativo emprendidos en los países andinos, la Unión Europea, en el marco de del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) incluyó en 1990 un *régimen especial de lucha contra la producción y el tráfico de drogas*. Este régimen (SPG drogas) tenía por objetivo favorecer la estabilidad política, económica y social de los países amenazados por la producción y el comercio

⁴⁰⁶ UNION EUROPEA Y AL. 2011. *op.cit.p.52*.

de droga ofreciéndoles posibilidades de exportación para los cultivos de sustitución a la coca, así como otro tipo de productos que puedan contribuir a una mayor diversificación en las exportaciones de Colombia.

El régimen SPG drogas, que concedía un acceso libre de aranceles para todos los productos industriales y textiles y para un grupo importante de productos agrícolas, fue acordado unilateralmente por la Unión Europea a Bolivia, Colombia y Perú en 1990 y posteriormente a Venezuela. Luego se extendió a los países miembros del mercado común centroamericano y a Pakistán. Todos los países beneficiarios de este régimen tenían problemas derivados de la producción y tráfico de drogas ilegales. El régimen especial para países productores de drogas comprendía una suspensión total de los derechos de la tarifa aduanera común aplicable a los productos industriales y agrícolas de los países beneficiarios del acuerdo comercial. El sistema de preferencias europeas se mantuvo inalterado hasta 2005 y se componía de un régimen general y cuatro regímenes especiales, diseñados para contribuir a la solución de problemas específicos: drogas, medio ambiente, derechos de los trabajadores, y desarrollo económico en general.

Figura 59. Sub- regímenes del SPG europeo 1990-2005

Régimen general
Régimen especial de fomento de la protección de los derechos de los trabajadores
Régimen especial de fomento de la protección del medio ambiente
Régimen especial a favor de los países menos desarrollados
Un régimen especial de lucha contra la producción y tráfico de drogas

Fuente: Elaboración propia en base a CE. 2001. *Règlements du conseil appliquant un schème de préférences tarifaires généralisées.*

Este último régimen que pretendía ampliar el mercado para favorecer la comercialización de productos de Bolivia, Colombia y Perú y así aumentar sus oportunidades para fabricar otros productos legales, fue causante de numerosas críticas. La introducción de estas de preferencias suplementarias para responder de forma puntual a los problemas de los países amenazados por la producción de drogas fue criticada en el seno de la Organización Mundial del Comercio, bajo el argumento de que sus beneficiarios eran escogidos mediante criterios que no eran objetivos. La queja de la India puso de manifiesto que el mecanismo sólo beneficiaba a países con problemas ligados a las drogas, siendo este un factor subjetivo para conceder preferencias comerciales, ya que según la lógica del régimen comercial un país que no produjera drogas no se podía beneficiar. La *“légalité de ces régimes préférentiels complémentaires (droits des travailleurs, protection de l’environnement et lutte contre les drogues) pouvaient sembler douteuse. L’organe d’appel de l’OMC, a l’occasion du règlement du différend conditions d’octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, a condamné la conditionnalité de l’octroi du « régime drogues », mis en cause pas l’Inde⁴⁰⁷”*.

La Organización Mundial del Comercio, después de la queja de la India, terminó por reconocer la ilegalidad del régimen “drogas”, por lo que en 2005 la Comisión Europea adoptó nuevas orientaciones para el periodo 2006- 2015: a los tres regímenes del esquema SPG consagrados a la lucha contra las drogas, la protección del medio ambiente y la protección de los derechos de los trabajadores fueron sucedidos por un régimen en favor de la buena gobernanza (SPG plus). Este régimen reposa sobre dos condiciones⁴⁰⁸: el país candidato a ser beneficiario del régimen SPG Buena Gobernanza debe estar en la categoría de país vulnerable⁴⁰⁹. La segunda condición es que los países beneficiarios deben ratificar inmediatamente y poner en marcha 16 convenciones internacionales relativas a los Derechos Humanos y comprometerse a poner en marcha

⁴⁰⁷ VALETTE, M : “ Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées: sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance ”. *Revue du marché commun de l’Union Européenne*, n° 506, p : 163-173

⁴⁰⁸ Véase CE. 2005. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées*. CE.

⁴⁰⁹ Entendiendo como país vulnerable a los países que no son considerados por el Banco Mundial como país de ingresos elevados durante tres años consecutivos y que además tienen una economía poco diversificada.

antes del fin del año otras once convenciones relativas al medio ambiente y a los principios de la buena gobernanza. Entre esas 11 convenciones hay 3 concernientes a los psicotrópicos y estupefacientes, además se añade la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. El nuevo reglamento del SPG para el periodo 2006-2008 contenía por lo tanto tres sistemas de preferencias en lugar de cinco:

Figura 60: Esquema del Sistema de Preferencias Generalizadas de la Unión Europea

Régimen general	Reducción parcial de los derechos de la tarifa aduanera común para los productos sensibles ⁴¹⁰ y reducción total para los no sensibles
Régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno	Liberación total de los derechos de la tarifa aduanera común para los productos sensibles y no sensibles (con excepciones según productos)
El régimen especial a favor de los países menos desarrollados (PMD)	Acceso sin cotas ni aranceles al mercado de la UE (a excepción de armamento y municiones)

Fuente: Elaboración propia en base a CE. 2005. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées.*

Aunque la lucha contra las drogas forma parte de la buena gobernanza, este nuevo reglamento en cierto modo abandona el principio de la responsabilidad compartida en el marco de políticas comerciales en la lucha contra las drogas, ya que no reconoce un beneficio especial a los países que tienen problemas causados por la

⁴¹⁰ Los productos sensibles son aquellos que siendo productos que se fabrican en países miembros del Mercado Común Europeo están protegidos por la UE, en el marco de la Política Agraria Común.

producción de drogas. No obstante Bolivia, Colombia y Perú se benefician del *régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno*, lo que implica que sus exportaciones de productos originarios de proyectos de desarrollo alternativo o de cultivos de sustitución pueden beneficiarse de éste régimen SPG plus.

La Comisión Europea adoptó un nuevo reglamento aplicado al sistema de preferencias generalizadas para el periodo del 1 de Enero de 2009 hasta el final de 2011. Tal reglamento proponía igualmente los tres regímenes de preferencias (el general, el SPG plus y el SPG países PMA) y Bolivia, Colombia y Perú fueron países beneficiarios del régimen SPG plus⁴¹¹. A partir de enero de 2011 ha entrado en vigor un nuevo reglamento que contempla los tres regímenes y Bolivia, Colombia y Perú siguen en el SPG plus. A efectos de los tres países productores de cocaína el esquema se ha mantenido estable hasta ahora, aunque con algunas modificaciones, así en este último periodo se han simplificado las reglas de origen, facilitando el acceso de los países en desarrollo a las preferencias comerciales.

El SPG de la Unión Europea ha pretendido por lo tanto combatir la producción de drogas por dos vías: de un lado, el condicionamiento de la buena gobernanza y el desarrollo sostenible obliga a los países beneficiarios del régimen a la puesta en marcha y ratificación de las convenciones internacionales relativas a los derechos humanos, derechos de los trabajadores, a la protección del medio ambiente, a la corrupción y a los psicotrópicos y estupefacientes. De otro lado, el acceso preferencial al mercado de la Unión Europea facilita la comercialización de productos procedentes de cultivos de sustitución.

⁴¹¹ Véase CE. 2008. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées*. CE

Figura 61. Influencia del SPG + de la Unión Europea en la producción de drogas en América Latina

Preferencias tarifarias SPG +	Condicionalidad buena gobernanza	Ratificación de 3 convenciones internacionales relativas a los psicotrópicos y estupefacientes	Reducción de la producción de drogas
	Acceso preferencial al mercado de la UE	Facilita la comercialización de productos procedentes del desarrollo alternativo	

Fuente: Elaboración propia.

3.2.1. Otros programas comerciales para fomentar el desarrollo económico en Colombia

Si bien la estrategia antidroga es en la actualidad un objeto de debate internacional, la cooperación comercial no lo es. El reciente Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea, Colombia y Perú, suscrito en Junio de 2012 representa la evolución de las relaciones comerciales entre Colombia y la Unión Europea. De ahora en adelante el instrumento destinado a fomentar las exportaciones de productos colombianos hacia la Unión Europea es el mencionado acuerdo comercial.

El empleo del comercio internacional como parte de la política exterior antidroga nace de dos ideas relacionadas, en primer lugar el comercio internacional es un buen motor para el desarrollo de los países y en segundo lugar los productores de drogas necesitan otras alternativas para dejar de depender económicamente de la coca. En este sentido, hemos visto que la Unión Europea emplea su política de comercio exterior para incidir en este problema y también realiza proyectos de cooperación en Colombia, además de los laboratorios de paz también contribuye con la financiación de otros programas que propicien un desarrollo del comercio e integración regional en Colombia, los dos más recientes se muestran en el siguiente cuadro.

Figura 62. Proyectos recientes de la Unión Europea y Colombia para el desarrollo del comercio

Proyecto	Período	Financiación europea
Establecimiento de sistemas de garantía de legalidad a partir de la Certificación de Sostenibilidad para la Producción Forestal y para cadena de custodia, con PYMES en Colombia	01/2011-11/2013	514.152 (79,14% del total)
Asistencia técnica al comercio exterior en Colombia	2008-2012	4,400 millones de euros (81,33% del total)

Fuente: Elaboración propia con datos de Delegación de la Unión Europea en Colombia. 2012. "Lista de proyectos." http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/projects/list_of_projects/projects_es.htm.

4. Evaluación del impacto de las políticas antidroga europeas en Colombia

4.1. Impacto del desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia

Las prioridades de la Unión Europea en Colombia son la promoción de la paz, el respecto a los derechos humanos, la lucha contra la droga y la reducción de la pobreza mediante un desarrollo económico sostenible⁴¹². Con unos objetivos tan amplios, la evaluación de las políticas de la Unión Europea son difícilmente mesurables, ya que, considerando que obviamente no se ha logrado la consecución de la paz; pero si una reducción de la violencia, es difícil comprobar si tal mejora en las condiciones de seguridad de la población se deben a la promoción de la paz a través de los programas europeos de desarrollo y en qué medida. Una situación análoga sucede con los derechos humanos y el desarrollo económico. En el caso de la lucha contra las drogas, el objetivo de erradicar los cultivos ilegales, sí puede ser evaluado a través de la evolución de la producción de drogas en Colombia. Tal evolución sólo nos puede llevar a la conclusión de que los programas antidroga no han sido exitosos.

⁴¹² LAURENT, M. 2011. *op.cit.*

La evaluación de políticas puede realizarse mediante el empleo de diferentes indicadores, dependiendo del indicador que se emplee para evaluar, el efecto de una política puede ser muy diferente⁴¹³. Por lo tanto, al igual que ocurre con las evaluaciones del Plan Colombia, encontraríamos muy diferentes evaluaciones sobre los resultados de los Laboratorios de Paz, siempre y cuando se parta de la utilización de indicadores que no busquen la consecución de objetivos finales.

Un factor clave en las políticas antidroga de la Unión Europea en Colombia es la condicionalidad, que aparece tanto en los acuerdos comerciales como en los proyectos de desarrollo alternativo. Los países beneficiarios de los acuerdos comerciales en régimen especial SPG + están condicionados a tomar, entre otras, medidas para frenar la producción de drogas⁴¹⁴. En cuanto a los programas de desarrollo alternativo de la Unión Europea, no consideran la condición de reducir los cultivos o de que no haya cultivos en las zonas beneficiarias -como es el caso de los programas de desarrollo alternativo de USAID⁴¹⁵- *“explicit conditionality as a means of facilitating eradication can appear as a disguised form of forced eradication. Where it does, it is unlikely to bear fruit because it: might suggest a mistrust of donors as regards the actions of beneficiary farmers (...) is difficult to enforce in practical terms, has a moral hazard component, as it could give perverse incentives (...), unless alternative livelihoods are available, it could undermine sustainable solutions and thus fail in achieving its goals”*⁴¹⁶.

Los programas que se acuerdan entre la Unión Europea y Colombia para proyectos de desarrollo suelen condicionar la financiación a factores relacionados con los Derechos Humanos y cuestiones de medio ambiente y derechos de los trabajadores (como ocurre con las preferencias comerciales). Una de las condiciones que exige la

⁴¹³ En el capítulo 5 se ilustra, empleando el Plan Colombia como ejemplo, que los resultados de las evaluaciones de políticas antidroga pueden variar mucho dependiendo de tres factores esenciales: los indicadores que se emplean, quien realiza la evaluación y las hipótesis de las que parten los evaluadores.

⁴¹⁴ Esta condición se limita a la ratificación de convenciones de Naciones Unidas sobre drogas que establecen que los países firmantes se comprometen a luchar contra la producción y consumo de drogas.

⁴¹⁵ Otra de las diferencias notables entre las agencias la cooperación antidroga de ambos actores en Colombia es que USAID desarrolla programas de desarrollo alternativo bajo la condición de que sean zonas donde no hay cultivos ilegales, mientras que la Unión Europea no comparte esta idea de condicionalidad

⁴¹⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2006. *op.cit.* p.5.

Unión Europea para el correcto desarrollo de los Laboratorios de Paz es que no se fumiguen cultivos ilícitos en las áreas donde se desarrollan los proyectos⁴¹⁷. Bajo el punto de vista del desarrollo sostenible y el medio ambiente, el hecho de que las zonas donde se realicen proyectos de desarrollo de la Unión Europea no estén sujetas a fumigaciones por parte del gobierno ya podría ser un aspecto positivo a la hora de evaluar los programas de la Unión Europea.

El objetivo de reducir producción y consumo de cocaína perseguido por la Unión Europea se ha visto frustrado. Sin embargo, sus dos principales políticas en Colombia (la política comercial y la de desarrollo) han generado otros efectos como un aumento del comercio o una mejora de la calidad de vida en ciertas comunidades, aspectos que no se han traducido en una reducción de la producción de drogas que afecte a una reducción del consumo en Europa. *“La cooperación europea se ha revelado completamente ineficaz para detener el fenómeno de la expansión de cultivos de coca para usos diferentes de la medicina y la ciencia”*⁴¹⁸. Esta evaluación emplea como indicador para los resultados de los programas de la Unión Europea el número de hectáreas cultivadas en Colombia, atendiendo a los resultados que valoran la consecución de los objetivos finales⁴¹⁹. Si empleásemos otros objetivos e indicadores para medir los resultados obtendríamos diferentes resultados, que nos permitirían evaluar de forma positiva la incidencia de las políticas en la producción de drogas.

Tomando como indicadores los referentes a los objetivos finales de las políticas antidroga europeas: reducción del consumo y reducción de la producción, podemos afirmar que éstas no han resultado eficaces en el caso de la cocaína⁴²⁰. El informe de UNODC de 2012 resalta una estabilidad general a nivel mundial en consumo y

⁴¹⁷ Véase CASTAÑEDA, D. 2009. ¿Qué significan los laboratorios de Paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional* (69): 162 - 179.

⁴¹⁸ MOLANO, G. 2010. *op.cit.* p.36.

⁴¹⁹ Véase en esta investigación el apartado 5 del capítulo 5 donde se explican los posibles indicadores para evaluar políticas y los objetivos.

⁴²⁰ Véase el apartado 2.4 del capítulo 1 de esta tesis para ver la evolución de la producción y consumo de cocaína durante las últimas décadas.

fabricación de cocaína, producto cuya producción conoció un marcado aumento en las décadas de los 80 y 90 y que se ha estabilizado en el último decenio⁴²¹.

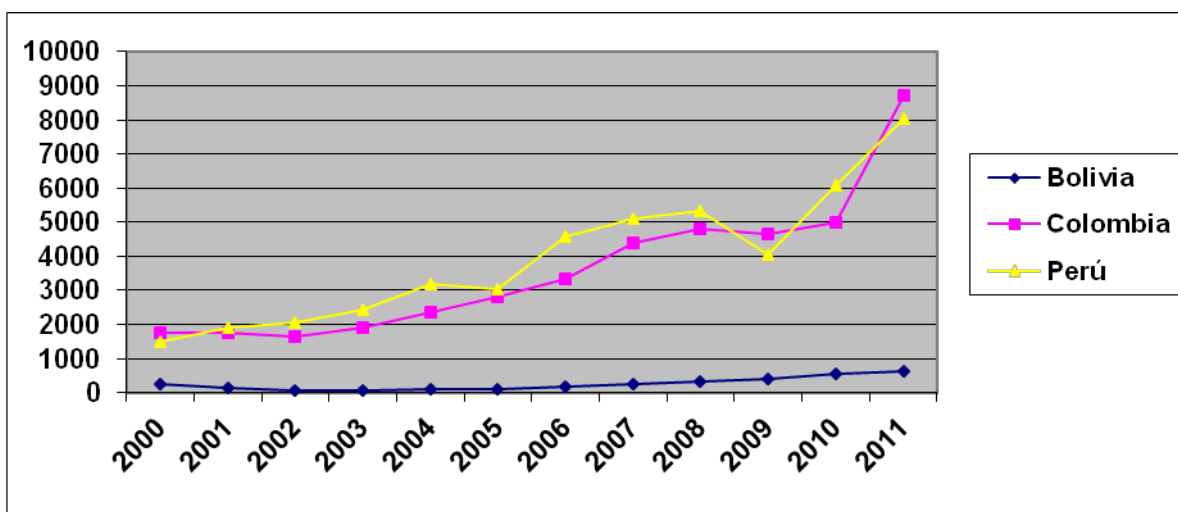
4.2. Impacto del SPG+ de la Unión Europea en Colombia

El programa de preferencias comerciales, al igual que el resto de programas antidroga que hemos estudiado, no se ha revelado eficaz en lo que respecta a la producción de drogas, sin embargo al igual que el resto de programas ha tenido otros efectos, concretamente sobre el comercio internacional entre Colombia y la Unión Europea. Desde la creación de la Comunidad Andina (CAN)⁴²² el comercio internacional de los cuatro países integrantes ha crecido, tanto a nivel regional como con el resto del mundo. Los intercambios comerciales entre los países de la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea han evolucionado positivamente desde 1990, año en el que comenzó el sistema de preferencias. Las exportaciones de la CAN han aumentado considerablemente, sobre todo en la última década. No obstante, este resultado desglosado por países muestra que Colombia y Perú han estimulado sus exportaciones, mientras que con los intercambios entre Bolivia y Europa no han conocido tal aumento en los últimos 10 años.

⁴²¹ Véase UNODC.2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁴²² Comunidad económica que reagrupa cuatro países andinos: Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador.

Figura 63: Exportaciones de bienes de Bolivia, Colombia y Perú hacia la Unión Europea (Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de CAN. 2003, 2007, 2012.

A pesar del aumento de los intercambios comerciales y su estímulo a ofrecer facilidades para que los productos de los países andinos obtengan un acceso preferente al mercado europeo (con los posibles beneficios que los intercambios comerciales puedan aportar), atendiendo a la evolución de la producción global de cocaína en los tres países andinos es evidente que combatir la producción de drogas no es uno de los beneficios que el SPG+ haya aportado. Respecto a los productos que se exportan, las exportaciones de la CAN hacia la Unión Europea han estado muy concentradas en pocos productos, durante los 17 primeros años de programa SPG, entre el 64% y el 81% de las importaciones de la Unión Europea en procedencia de la CAN se han concentrado en 25 productos⁴²³. En el caso de Colombia, las exportaciones hacia la Unión Europea son siempre concentradas en un pequeño número de productos, no obstante, durante la década de los años 2000, se ha observado un aumento considerable de su diversificación⁴²⁴.

Respecto a las exportaciones bajo el régimen SPG +, es necesario mencionar que no todas las exportaciones se han beneficiado del régimen, ya que el reglamento prevé excepciones para ciertos productos. De forma que hay un grupo de productos que tienen

⁴²³ Véase CAN. 2007. *Comercio de la Comunidad Andina con la Unión Europea-(25) 1997-2006*. CAN.

⁴²⁴ Véase CAN. 2008. *El comercio exterior de la comunidad Andina 1969-2007*. CAN.

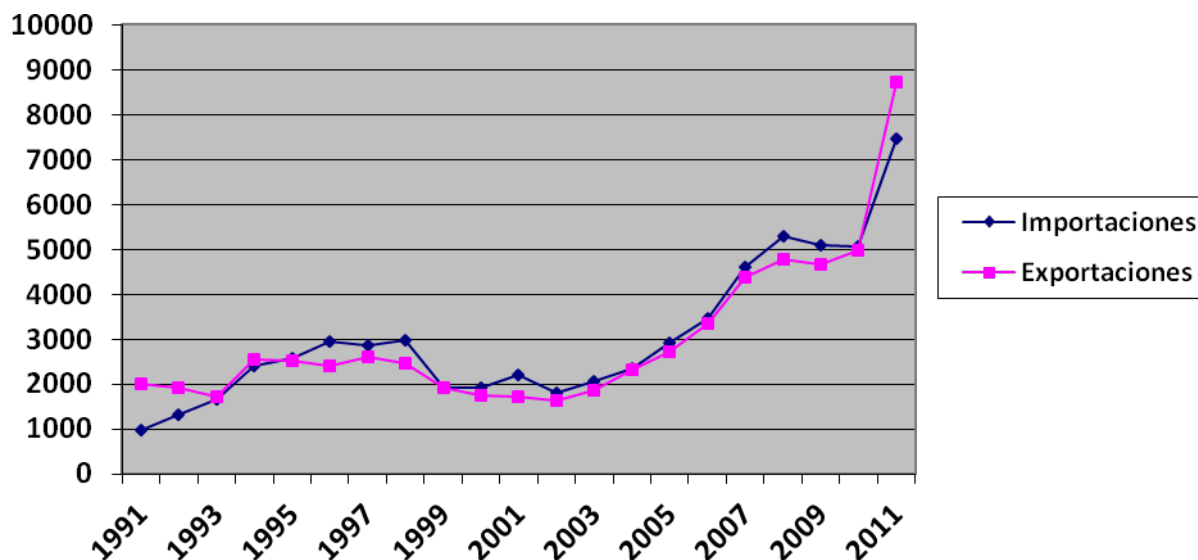
un tratamiento particular y no se benefician del SPG+ y otro grupo bajo el régimen SPG+ que no tiene derecho a una exención total de la tarifa aduanera. Estos últimos son los productos para los que los derechos de la tarifa aduanera común prevén derechos ad valorem, por lo que su derecho específico está limitado al 16% del valor de aduana⁴²⁵.

Según el informe de la Comunidad Andina *El sistema de preferencias de la Unión Europea* de 2008⁴²⁶, Colombia ha sido el país de la CAN que más se ha beneficiado del régimen SPG+. De forma que el 81,2 % de las exportaciones de Colombia hacia la Unión Europea entre 2005 y 2008 han sido bajo este régimen. Sin embargo el porcentaje de las exportaciones que se benefician de preferencias tarifarias no revela el acceso real a los mercados europeos. Es la evolución de las exportaciones totales de Colombia hacia la Unión Europea la que indica el acceso real. La figura siguiente muestra la evolución del comercio entre la CAN y la Unión Europea desde 1990, año de implementación del régimen especial de preferencias para los países andinos, que después de 2005 se convirtió en SPG+. Las exportaciones muestran una tendencia creciente hasta 1997 seguida de una baja entre 1997 y 2003; después de esta fecha la evolución de las exportaciones es positiva. Al final de la primera década del establecimiento de preferencias tarifarias (1991 – 2001) las exportaciones de Colombia hacia la Unión Europea no han conocido una modificación remarcable. Si las preferencias tarifarias han tenido un efecto positivo este se ha manifestado a partir del año 2002.

⁴²⁵Véase CE. 2005. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées*. CE.

⁴²⁶ Véase CAN. 2008. *El sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea. El régimen para los países andinos*. CAN.

Figura 64. Comercio de Colombia con la Unión Europea (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos de CAN. 2003, 2007, 2012.

Respecto a la exportación de productos colombianos nos resulta de especial relevancia el comercio de productos procedentes de cultivos de sustitución o de otras actividades de desarrollo alternativo, ya que promocionar la exportación de estos productos era uno de los objetivos específicos del régimen comercial. Los principales productos empleados en los programas de sustitución de cultivos como la banana, el café y la banana plantain forman parte de las principales importaciones de la Unión Europea originarias de la CAN⁴²⁷. Entre estos productos, la banana plantain, el café y el cacao son productos beneficiarios del régimen SPG+, pero sin embargo las bananas no están incluidas en el régimen. El caso de las bananas pone de manifiesto una falta de coherencia en las políticas europeas: es un producto muy importante para Colombia y excluirlo del régimen supone dificultar su exportación, en adicción, los bananos son productos agrícolas promocionados por el desarrollo alternativo. No obstante la lista de productos beneficiarios que Colombia puede exportar a la Unión Europea con preferencias arancelarias es amplia y cubre un gran rango de productos colombianos⁴²⁸.

⁴²⁷ Véase CAN 2008.*op.cit.*

⁴²⁸ Para consultar la lista de productos cubiertos por el SPG, las normas de origen y legislación pertinente véase http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11016_es.htm.

Las acciones de Europa en Colombia, han incidido en ciertos aspectos positivamente: un aumento del comercio, pequeñas mejoras económicas y sociales a nivel local. En lo que respecta a nuestro análisis, la estrategia antidroga europea, consolidada desde hace varias décadas y representante de un modelo de política alternativa al estadounidense, no ha resultado eficaz. Mientras el modelo estadounidense puso en marcha el Plan Colombia -de carácter marcadamente represivo- el modelo europeo ha desarrollado los Laboratorios de paz. Ambas estrategias siguen vigentes y ambos actores dan continuidad a sus respectivos enfoques de erradicación de cultivos.

CAPÍTULO 7. EL SISTEMA DE ERRADICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN COLOMBIA

1. La erradicación como único principio de acción

El control de drogas encuentra su origen en la protección de la salud pública, tal propósito se expresa abiertamente en las tres convenciones internacionales que determinan el actual sistema de fiscalización de drogas⁴²⁹. Aunque las convenciones de la ONU establecieron normas mundiales relativas a la regulación de drogas a través de sus convenciones, en el mundo hay una gran diversidad de políticas, dependiendo de cada país, en lo referente a políticas sobre regulación de drogas así como en las sanciones administrativas y penales. En este trabajo, centrados en las políticas que regulan la cocaína, analizamos las políticas de los dos actores internacionales que han establecido una estrategia para reducir la producción de cocaína, debido a que son los principales consumidores, Estados Unidos y la Unión Europea.

Las políticas de Estados Unidos, destinadas a la reducción de la producción de drogas en Colombia, forman parte de su política de seguridad por varios motivos relacionados no sólo con el peligro del consumo y tráfico de drogas, sino porque también forman parte de la lucha contra el terrorismo. Los grupos terroristas en Colombia están totalmente ligados a la producción de drogas y ésta supone una de sus principales fuentes de financiación. También como parte de su política de seguridad, Estados Unidos dedica parte de sus fondos destinados a cooperación al desarrollo a programas de Desarrollo Alternativo, a través de su agencia de cooperación internacional USAID. En la Unión Europea, la política anti drogas en terceros países forma parte de su política de cooperación al desarrollo, por lo que la financiación de los proyectos destinados a favorecer la reducción de cultivos en los países productores se financia con los fondos de la agencia de cooperación de la Comisión Europea, Europaid y de las agencias de cooperación de sus países miembros.

⁴²⁹ 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*.

La forma de introducir las políticas de drogas en la agenda política, como una cuestión de desarrollo o como una cuestión de seguridad demuestra las diferentes percepciones del problema que tienen la Unión Europea y Estados Unidos. Sin embargo aunque las estrategias⁴³⁰ de ambos actores en lo que respecta a políticas de drogas difieren en ciertas ideas, en lo que se refiere a Colombia, ambos actores centran sus acciones en torno a una política principal, la erradicación de cultivos. Por lo que los principales actores internacionales que intervienen en Colombia para reducir los cultivos forman parte del sistema de la erradicación de cultivos (aunque ésta sea forzosa o voluntaria, forme parte del desarrollo alternativo o de las políticas represivas)

Además de Estados Unidos y Unión Europea, los otros dos actores fundamentales que conforman el sistema de erradicación presente en Colombia son el gobierno Colombiano -sin el cual ni Estados Unidos ni la Unión Europea podrían haber establecido su estrategia antidroga en Colombia- y la Organización de Naciones Unidas (ONU), cuyo papel es fundamental tanto en el sistema de erradicación establecido en Colombia como en el sistema de fiscalización de drogas a nivel mundial. La ONU es el actor internacional que enmarca a todos los actores, en cuyo seno se han celebrado todas las convenciones que han establecido las pautas a seguir en materia de drogas y el organismo que define las directrices a seguir en materia de drogas.

Hemos clasificado los actores en Colombia en dos grupos: los actores que intervienen para reducir la producción de drogas y los actores que intervienen para mantener la producción de drogas⁴³¹. El primer grupo de actores conforma el sistema de la erradicación de cultivos, para cuyo análisis diferenciamos los dos actores que engloban todas las políticas de drogas - el gobierno Colombiano y la ONU- de los actores cuya política de drogas en Colombia es consecuencia de su estrategia para reducir el consumo entre su población -Estados Unidos y la Unión Europea. El estado Colombiano abarca todas las políticas que suceden en Colombia⁴³² y la Organización de

⁴³⁰ Llamamos estrategia al conjunto de medidas tomadas por un actor destinadas a la reducción del fenómeno de la producción, tráfico y consumo. En el aparato 1 del capítulo 2 recopilamos las estrategias antidroga más comunes. Véase figura 1 del mismo capítulo.

⁴³¹ Véase figura 21 en el capítulo 2, apartado 4.2.

⁴³² Todas las políticas antidroga en Colombia forman parte de la estrategia aprobada por el gobierno Colombiano. Los actores internacionales en Colombia -Estados Unidos, Unión Europea y ONU- se alinean con las acciones del gobierno para colaborar sus estrategias pactando acuerdos de cooperación.

Naciones Unidas abarca todas las políticas a nivel mundial; conformando cada uno de estos actores un nivel de análisis diferente.

2. La Organización de Naciones Unidas como actor global

La Organización de Naciones Unidas 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 Estupefacientes. En las convenciones de Naciones Unidas se establecen las medidas a tomar en los tres niveles que conciernen a las drogas (consumo, tráfico y producción), los países firmantes de los tratados forman parte por lo tanto del sistema establecido en la ONU⁴³³. La Oficina de Naciones Unidas Contra el delito y el Crimen (UNODC) es el otro organismo fundamental influyente en las políticas de drogas de carácter internacional. En Colombia, UNODC tiene un importante papel en la promoción de la política de desarrollo alternativo, la oficina de UNODC en Colombia además de hacer censos sobre los cultivos y evaluación de proyectos tiene la labor principal de proporcionar asistencia técnica para establecer una política basada en sustitución y desarrollo alternativo.

La política de desarrollo alternativo forma parte de una de las directrices de la ONU sobre las medidas que se deben tomar en las zonas donde se producen drogas de origen vegetal. En 1998 en la Asamblea General de la ONU (UNGASS) se fijó como objetivo la promoción de alternativas legales rentables para los cultivadores⁴³⁴. Con esto la organización ha reconocido explícitamente, 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, lo que explica la diversidad de políticas que han establecido países firmantes de la convención. Sin embargo, *“la Asamblea adoptó también una*

⁴³³ Véase <http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/marco-legal.html> para consultar las listas de países que se adhirieron o ratificaron la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

⁴³⁴ Véase ONU. 1998. *United Nations general assembly special session 1998 (UNGASS). Resolutions on precursor control measures to enhance international cooperation to counter the world drug drug problem*. Nueva York: ONU.

*declaración política en que los gobiernos se comprometen a eliminar o reducir considerablemente los cultivos ilícitos en el año 2008, un plazo poco realista que ha aumentado la presión para aplicar medidas represivas en contra de los cultivadores*⁴³⁵.

La Asamblea General y la Comisión de Naciones Unidas sobre Estupeficientes (CND) son entidades que se han mostrado en favor de políticas represivas en lo que se refiere a fiscalización y persecución de narcóticos. Los tratados de la ONU con respecto a las drogas reflejan la base de la corriente prohibicionista que predomina en el mundo, instando a todos los países a una persecución a las drogas⁴³⁶. Aunque no son las convenciones de Naciones Unidas las que sugieren las medidas represivas que se deben tomar (como las empleadas por Estados Unidos como fumigación o represión del consumo).

En las directrices la convención de 1998, la ONU establece que los países deben tomar medidas para terminar con el consumo, producción y tráfico de drogas, *“cada una de las partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupeficientes o sustancias sicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente*⁴³⁷. De forma que aunque la ONU insta a los países a luchar y tomar medidas contra producción y consumo no alienta al empleo de políticas como la fumigación de cultivos, al expresar que debe respetarse el medio ambiente. Pero si ha creado un sistema de “tolerancia cero” hacia las drogas que ha constituido el principio fundamental en la regulación de drogas a nivel internacional.

⁴³⁵ JELSMA, M. 2008. "El estado actual del debate sobre políticas de drogas." <http://www.tni.org/es/paper/el-estado-actual-del-debate-sobre-políticas-de-drogas.p.1>.

⁴³⁶ En las tres conferencias de Naciones Unidas (*Convención Única sobre Estupeficientes de 1961* , el *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971* y la *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988*) se insta a los países a perseguir la producción y consumo de drogas; propiciando un contexto internacional de lucha contra las drogas.

⁴³⁷ Véase ONU. 1998. "Artículo 14." En *Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y sustancias Sicotrópicas*, Nueva York. p.15.

En Colombia la ONU, a través de la UNODC, trabaja para apoyar la institucionalización del desarrollo alternativo. UNODC, que trabaja bajo la solicitud de los gobiernos, tiene el principal cometido de dar asistencia técnica para establecer una política pública basada en sustitución de cultivos y desarrollo alternativo, mediante la ejecución de proyectos financiados por el gobierno. El modelo de desarrollo alternativo que defiende UNODC en Colombia es el definido en las Convenciones de 1988 y 1998, que entran en el orden jurídico colombiano. Además la oficina de UNODC en Colombia realiza monitoreo sobre las acciones estatales contra los cultivos ilícitos como las fumigaciones y el desarrollo alternativo; también censa los cultivos ilícitos a través del programa de censo de cultivos Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos (SIMCI), que cuenta con financiación de UNODC y del ministerio de Justicia de Colombia.

Figura 65. El sistema antinarcoóticos de Naciones Unidas en Colombia

Institución / Agencia	Política en la que interviene	Funciones
Asamblea General	Establece las directrices/Toma las decisiones	Vota las convenciones sobre el control internacional de estupefacientes
Comisión de Naciones Unidas Sobre Estupefacientes (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
Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes	Asesoramiento de políticas	Es un ente asesor sobre fiscalización de drogas

Fuente: Elaboración propia.

Las Naciones Unidas tienen un papel mucho más significativo que su influencia y acciones en Colombia. La ONU ejerce un rol fundamental en la difusión de ciertos conocimientos sobre las drogas y las políticas de drogas con la idea de establecer el comportamiento de los actores afectados por el fenómeno de producción, tráfico y consumo de drogas. Esto es posible por su poder para influenciar en el comportamiento de actores. De acuerdo con Finnemore y Barnett⁴³⁸, las Organizaciones Internacionales tienen la capacidad de emplear su autoridad con el fin de regular el comportamiento a través de varios mecanismos: ofreciendo una clasificación del mundo, creando categorías de problemas, actores y acciones; fijando significados en el mundo social y mediante la difusión de nuevas normas y reglas. Esta teoría se adapta al rol de la ONU en las políticas de drogas y en el fenómeno de las drogas en general. En primer lugar, la ONU ha definido a través de sus actos y convenciones cual es el problema de las drogas (anteriormente las drogas no eran un problema que estuviera definido en ninguna agenda política). Desde el inicio del siglo XX las Naciones Unidas han participado en la difusión de ideas, informaciones y recomendaciones sobre las drogas que han creado unas normas y pautas de acción, creando en los países una responsabilidad de actuar con el fin de terminar con las drogas; recomendando las pautas de actuación, las estrategias y políticas a seguir, construyendo así el sistema antidroga a nivel internacional.

3. El gobierno colombiano: el actor principal en la ejecución de políticas

En Colombia la política antinarcoóticos forma parte de la seguridad democrática del país por lo que la estrategia antidroga depende del ministerio de interior y el ministerio de defensa. El Estado Colombiano emplea la política de erradicación como su acción principal para reducir la oferta de drogas. El gobierno Colombiano también financia proyectos de Desarrollo Alternativo, aunque su prioridad son las políticas de erradicación forzada, al igual que Estados Unidos. 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 Antinarcoóticos 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

⁴³⁸ BARNNETT, M y FINNEMORE, M. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press.

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. Colombia comparte con Estados Unidos la forma de abordar el problema de las drogas, considerando que es un reto a la seguridad de su país. Esta idea común explica la cooperación entre Colombia y Estados Unidos durante décadas en políticas de drogas.

Drogas y seguridad son dos asuntos que van unidos en Colombia debido a la conocida relación entre las drogas y los grupos de guerrilla, éstos y los grupos paramilitares financian parte de sus actividades con la producción y comercio de drogas. Por este motivo 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, de forma que todo lo relacionado con reducir las drogas en Colombia forme parte de la estrategia de seguridad. Incluso el desarrollo alternativo pasó a ser parte del programa de seguridad democrática. Durante el primer gobierno de Uribe (2002 – 2006) fue cuando, al asociar el problema de seguridad al control territorial por parte de las guerrillas y el poder de las guerrillas a la producción de drogas, el desarrollo alternativo pasó a ser parte de la estrategia de seguridad de Uribe⁴³⁹.

Por lo tanto, todas las acciones de erradicación de cultivos en las que está implicado el Gobierno Colombiano forman parte de la seguridad. Eso es lo que explica que las políticas antinarcóticos de Colombia, fumigación, interdicción y desarrollo alternativo estén relacionadas con la Policía antinarcóticos, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas. En el siguiente cuadro se resume el sistema antidroga conformado por el gobierno de Colombia. En base a ese sistema, opera en Colombia la ayuda exterior y los tratados de cooperación internacional destinados a la lucha contra las drogas, es decir, la cooperación de Estados Unidos, la Unión Europea y la ONU se realiza a través de los ministerios colombianos pertinentes.

⁴³⁹ Véase VARGAS, R. 2011. *La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia, Un análisis crítico*. Transnational Institute.

Figura 66. El sistema antidroga del Gobierno Colombiano

Ministerio/ Institución	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
Ministerio de defensa	Erradicación Interdicción	Dirige la política de seguridad democrática

Fuente: Elaboración propia.

La Policía Nacional de Colombia tiene 14 direcciones y entre ellas está la dirección antinarcoóticos, cuyo papel en la aplicación de las políticas antidroga en Colombia es fundamental. Esta dirección es la que más apoyo recibe de la embajada de Estados Unidos. La política antidroga por excelencia del gobierno colombiano, la política de fumigación, la realiza la Policía Antinarcoóticos, para lo que también recibe apoyo de Estados Unidos⁴⁴⁰.

La Policía Antinarcoóticos también realiza otros programas antidroga relacionados con los demás aspectos de control de drogas ilegales, como interdicción del tráfico de drogas ilegales, extradición de traficantes, persecución al lavado de dinero, etc. Además de operaciones de interdicción y erradicación, la policía proporciona seguridad a otras actividades antidroga que dependen de distintas instituciones, de forma que acompaña a los Grupos de Erradicación Manual (GME)

⁴⁴⁰ Los aviones de fumigación los pone la embajada de Estados Unidos, que también colabora con la aportación de insumos, entrenamiento y cuestiones logísticas.

para darles seguridad así como a los programas de desarrollo alternativo de presidencia y acción social, de UNODC, de la UE y de USAID⁴⁴¹. Esta labor resulta totalmente necesaria para el desarrollo de los proyectos de desarrollo alternativo en zonas de escasa seguridad debido a amenazas del narcotráfico, guerrillas o grupos paramilitares.

Figura 67. Áreas de la Policía Antinarcóticos de Colombia

Área	Funciones
Prevención	Realiza programas educativos de prevención
Erradicación de cultivos	Operaciones de aspersión de cultivos
Interdicción	Labores de Investigación Criminal: trabajan con DEA y buscan información
	Labores de inteligencia
	Operaciones de interdicción en el terreno: destrucción de laboratorios, inhabilitación de pistas, operaciones especiales contra narco-terroristas. Operaciones operadas por los Comandos Jungla
Control Portuario y aeroportuario	Control de puertos y aeropuertos con destino internacional. Presencia de la policía antinarcóticos
Aviación	Vigilancia del espacio aéreo

Fuente: Elaboración propia con datos de MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. "Policía Nacional de Colombia." <http://oasportal.policia.gov.co>.

⁴⁴¹ La armada también proporciona seguridad al desarrollo alternativo.

Los cuatro actores presentes en nuestra problemática: Gobierno de Colombia, Naciones Unidas (especialmente UNODC en Colombia), Estados Unidos y la Unión Europea han configurado un sistema antidroga en Colombia basándose en la erradicación de cultivos como objetivo principal. Este sistema consta de dos vertientes, la vertiente desarrollista y la vertiente represiva, siendo esta última la que realmente se ha empleado en Colombia como política pública, mientras que la vertiente desarrollista ha estado presente como alternativa a la represiva o como política complementaria a la coerción. El gobierno Colombiano destina la gran mayoría de los esfuerzos y recursos a las medidas represivas y los actores internacionales cooperan con el estado en las políticas de erradicación, tanto en las represivas como en las de desarrollo.

4. La formación del sistema de erradicación en Colombia: actores y objetivos

El inicio de este sistema de erradicación de cultivos, hace varias décadas y su posterior consolidación hizo que actualmente -aún con el incipiente debate- la erradicación sea principio de acción aglutine todas las políticas antidroga en Colombia. Dividido en dos vertientes, en el siguiente cuadro integramos los componentes del sistema de erradicación de la producción de cocaína en Colombia.

Figura 68. El sistema de erradicación de cultivos en Colombia

Política	Tipos	Actores gubernamentales	Actores internacionales	Objetivos
Erradicación forzada	Fumigación aérea	Policía antinarcóticos	Estados Unidos	Destruir los cultivos por la fuerza
	Erradicación Manual	Presidencia /Acción Social		
Desarrollo alternativo	Condicionado a destruir la coca o zonas sin coca	Presidencia /Acción Social	Estados Unidos UNODC	Desarrollo de economías rurales alternativas
	No condicionado. Se da en zonas con coca y zonas sin coca	Presidencia /Acción Social	Unión europea UNODC	Desarrollo de economías rurales y abandono progresivo del cultivo de coca.

Fuente: Elaboración propia.

Aunque la erradicación ha sido el sistema antidroga por excelencia en Colombia durante los últimos años, el otro componente fundamental de la estrategia antidroga es la interdicción, que abarca principalmente acciones relacionadas con la detección de laboratorios, localización de rutas de tráfico, persecución a traficantes y lucha contra el blanqueo de dinero. En este grupo de acciones podemos incluir también la extradición, ya que es una política destinada a la persecución de traficantes con la finalidad de debilitar las organizaciones criminales. El sistema de interdicción pertenece únicamente a la vertiente represiva de control de de drogas. De los actores internacionales sólo

Estados Unidos interviene en el sistema de interdicción en Colombia al colaborar con la policía y Armada Colombiana en operaciones antidroga.

En el sistema de interdicción de control internacional de tráfico de drogas participan Estados Unidos y las Naciones Unidas como entidad que establece las directrices e insta a los países a colaborar para una interdicción del tráfico internacional de drogas. La Unión Europea también participa en este sistema de interdicción del tráfico como parte de su estrategia de reducción de la oferta⁴⁴², a través de una cooperación policial y proyectos de inteligencia con otros países y entre los países miembros de la Unión Europea.

Figura 69. El sistema de interdicción de drogas ilegales en Colombia

Política	Tipos	Actores gubernamentales	Actores internacionales
Interdicción	Detección y destrucción de laboratorios	Policía Armada	Estados Unidos
	Localización de rutas y alijos de droga	Policía Armada	Estados Unidos
	Localización de rutas internacionales	Policía Armada	Estados Unidos Europa Países de América Latina
	Persecución a traficantes en Colombia y en otros países	Policía Armada	Estados Unidos Europa Países de América Latina

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁴² Véase LAURENT, M. 2011. "Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* ed. A. Gaviria y D.Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes. 177-204.

4.1. La vertiente represiva del sistema antidroga

Las políticas represivas han sido las que han marcado las actuaciones de Colombia en la lucha contra las drogas durante las últimas décadas. Entre las políticas represivas, la más empleada durante la última década ha sido la erradicación de cultivos, en la que el gobierno de Colombia ha contado con el gran apoyo de Estados Unidos. En 1994 se puso en marcha en Colombia el programa de erradicación de cultivos con glifosato (PECIG) para fumigar los campos de coca. La erradicación mediante el empleo de herbicidas no era un instrumento nuevo en Colombia, ya que anteriormente en los años 70 se empleó el herbicida paraquat para fumigaciones manuales y después aéreas de los cultivos de marihuana. Pero en esa fecha con el inicio del programa PECIG aprobado mediante una resolución del Consejo Nacional de Estupefacientes en 1994, la fumigación aérea se desarrolló a gran escala en Colombia y se institucionalizó para convertirse en el principal instrumento para destruir los cultivos de coca.

Durante el gobierno de Ernesto Samper (1994 – 1998) la erradicación fue una política muy recurrida en Colombia. Consolidándose durante estos años la vertiente más represiva de las políticas antidroga y la colaboración con Estados Unidos⁴⁴³. El uso de la técnica de erradicación aérea se continuó empleando a lo largo de la década de los años 90⁴⁴⁴ y se intensificó en el comienzo de los años 2000 ya en el marco del Plan Colombia. En el año 2004 se introdujo la erradicación manual con la puesta en marcha de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) bajo la protección de la Agencia presidencial para la Acción Social. La técnica manual de erradicación de cultivos ilegales es menos agresiva para el medio ambiente pero también forma parte de la política represiva. El objetivo es el empleo de la destrucción manual de los cultivos de plantas ilegales en zonas donde la fumigación o el desarrollo alternativo no es una opción -debido a cuestiones técnicas y ambientales- como en parques naturales o en

⁴⁴³ El presidente Ernesto Samper fue acusado de recibir financiación del cartel de Cali para su campaña electoral. En sus años de gobierno endureció las políticas antidroga, tras ser acusado entre la opinión pública y por Estados Unidos de apoyar al narcotráfico.

⁴⁴⁴ En 1994 aparecen los primeros movimientos campesinos en varias regiones que se manifiestan en contra de la fumigación, estas manifestaciones se repiten en 1995 y 1996. Pero la fumigación continúa aumentando, solo registra una baja en 1999.

zonas donde hay programas de desarrollo alternativo y en ese caso la fumigación aérea puede estropear también los cultivos legales de sustitución.

Con la firma del Plan Colombia, Estados Unidos y Colombia se fijaron como objetivo principal reducir la mitad de los campos de coca en 6 años, sin embargo la fumigación resultó ser correspondida con una desaparición de los cultivos. Además, la aspersión de herbicidas genera grandes daños medioambientales y un importante gasto. La fumigación de cultivos ilícitos es una política pública que no ha conseguido solventar ni reducir el problema de las drogas. Lo mismo se puede decir de la vertiente de políticas represivas en el lado de la demanda. En *“casi todo el mundo es fácil encontrar estos productos, y a precios más bajos de los que tenían hace una década. Además los esfuerzos antidrogas han generado serios daños colaterales en términos de la crisis carcelaria y violaciones de los derechos humanos. Sería difícil concluir que el mundo está bien encaminado y que no hay razones para un replanteamiento”*⁴⁴⁵.

4.2. La vertiente desarrollista del sistema antidroga

En los años 90, en paralelo a la configuración del sistema represivo de erradicación de cultivos, empezaron a intensificarse en la región andina los programas de desarrollo alternativo dirigidos por agencias de desarrollo estadounidenses, europeas, de Naciones Unidas, o por organizaciones no gubernamentales. Esta forma de erradicación continuará en Colombia durante las décadas de los 90 y los 2000, siempre como acción secundaria o como complemento a la forma represiva de erradicación. El desarrollo alternativo en Colombia siempre ha sido una política gubernamental, tradicionalmente muy centralizada porque se ha realizado desde la presidencia.

La administración de Ernesto Samper (1994-1998) puso en marcha el Plante, un programa de desarrollo alternativo para sustituir los campos de coca por otros cultivos

⁴⁴⁵ Véase JELSMA, M. 2008. op.cit. p. 11.

como café, cacao, bananas, etc. Plante se creó desde la presidencia de la república y surgió como resultado del apoyo de la oficina de UNODC en Colombia, iniciándose el programa con financiación de UNODC. En Colombia ya se había realizado un primer proyecto de sustitución de cultivos ilícitos diseñado, financiado y ejecutado por Naciones Unidas. En ese primer proyecto piloto, el concepto de desarrollo alternativo era sustitución de cultivos, para la época de Plante comenzó a cambiar y dejó de ser únicamente sustitución de cultivos, ya que se introdujo el concepto general de “cultura para la legalidad”; posteriormente el concepto de desarrollo alternativo se amplió hasta desligarse de la sustitución de cultivos, siendo éste un componente que puede formar parte del desarrollo alternativo, pero no es necesario.

Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) se registró, en 1999, una bajada de las fumigaciones, debido a que, en un principio este gobierno mostró una actitud más desarrollista en la lucha contra las drogas. En el *Plan Nacional de Lucha contra las drogas para el periodo 1998-2002*, el gobierno de Andrés Pastrana estableció una reorientación en las políticas priorizando el desarrollo alternativo para ayudar a los campesinos que cultivan coca, considerando que esas actividades ilegales se deben a que hay poblaciones que no tienen otro medio para generar ingresos. No obstante el plan no descartó la utilización de la erradicación forzada de cultivos. De forma que la posición del gobierno de Pastrana proponía un modelo que combinase desarrollo con represión, priorizando el primer componente. Pero en la práctica se aplicó un modelo de represión con políticas de desarrollo de forma secundaria.

Este modelo de represión y desarrollo alternativo continuó durante los posteriores gobiernos y permanece en la actualidad. En el gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006) se realizaron dos nuevos proyectos de desarrollo alternativo que reemplazaban al Plante: Proyecto Familias Guardabosques y Proyectos Productivos. Estos programas establecidos por la Agencia presidencial para la Acción Social se ejecutan con la ayuda de la cooperación internacional, sobre todo de la Agencia Americana de desarrollo USAID y de la ONUDC. Además de Familias Guardabosques y Proyectos productivos, se desarrollaron en el mismo periodo los Laboratorios de Paz

de la Unión Europea⁴⁴⁶. De forma que, varios programas de desarrollo alternativo con financiación procedente de diversas instituciones internacionales han conformado la política de Desarrollo Alternativo en Colombia.

Los programas de desarrollo alternativo Familias Guardabosques y Proyectos Productivos condicionan las ayudas a una erradicación rápida de los cultivos, por lo que se inscriben en los mismos objetivos que la erradicación forzada, con una importante diferencia en los medios empleados para lograr una desaparición de cultivos, al tratarse de programas de desarrollo que acuerdan una erradicación en colaboración con el campesino en lugar de fumigar cultivos.

Figura 70. Principales proyectos de desarrollo alternativo del gobierno colombiano entre 2000 y 2010.

Proyectos 2003 – 2010	Objetivos y características
Proyectos productivos	<ul style="list-style-type: none"> -Objetivo de iniciar proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo que generen beneficios alternativos para empleos legales -Promoción de productos como cacao, caucho, palma de aceite, café -Financiado por el gobierno de Colombia y por USAID
Familias de Guardabosques	<ul style="list-style-type: none"> -Orientado a las familias en áreas con cultivos ilícitos o vulnerables a ellos -Establecía un compromiso de erradicación previa y no siembra de cultivos ilícitos -El objetivo era proporcionar ayuda a las familias para el desarrollo de actividades económicas legales -Financiado por el gobierno de Colombia

Fuente: Elaboración propia con datos de OJEDA, S. 2011. *El desarrollo alternativo desde la perspectiva de los campesinos colombianos.*

⁴⁴⁶ Los tres programas formaban parte del Programa de Desarrollo Alternativo aprobado por el gobierno colombiano en 2003 y cuyo presupuesto procede mayoritariamente de financiación exterior.

Estos dos programas de desarrollo alternativo del gobierno de Colombia que contaron con el importante apoyo y financiación de USAID y de UNODC no incidieron en la producción de cocaína en Colombia, aunque las comunidades beneficiarias de estos programas se vieran beneficiadas por otros aspectos de estos programas de desarrollo. El *“programa de Familia Guardabosques (PFGB) no logró estructurar para las zonas más pobres y marginales, una sostenibilidad de la parte productiva, por ausencia de una política que afrontase la compleja interrelación de problemas de orden social, político, económico y ambiental de esos territorios. El PFGB representa sólo una congelación temporal (durante el período de vigencia de los subsidios) del problema agrario existente en el país. La crisis del modelo PFGB dejó después al campesino en una situación de riesgo de resiembra por lo cual sería nuevamente criminalizado”*⁴⁴⁷.

La falta de eficacia de estos programas puede deberse a múltiples factores, entre ellos la falta de financiación y medios para una buera realización. En el caso de Proyectos Productivos y Familia de Guardabosques se localizan varios factores como principales obstáculos a su éxito⁴⁴⁸: la falta de títulos de propiedad de la tierra y de protección de los derechos de la tierra, no tener en suficiente consideración la diversidad cultural entre la población objetivo de los proyectos (indígenas, comunidades afro colombianas y otras comunidades campesinas), la coincidencia en las mismas áreas de proyectos de desarrollo alternativo y fumigaciones y la corrupción de las instituciones del gobierno que operan en los sectores rurales.

Otro de los errores que se atribuye a los programas de desarrollo alternativo es la elección de las actividades que se promocionarían y la rigidez de los programas *“la primera dificultad identificada por las familias vinculadas al PFG fue la inflexibilidad del programa respecto a las actividades productivas que apoyaba. Las líneas productivas aceptadas desde un comienzo pro el PFGB fueron: café, caucho, cacao, palma y forestales. Posteriormente se agregaron unos pocos proyectos de agricultura,*

⁴⁴⁷ VARGAS, R. "La Política De Desarrollo Alternativo De USAID En Colombia, Un Análisis Crítico." In *Informe sobre políticas de drogas n° 38*: Transnational Institute, 2011.p.3

⁴⁴⁸ Véase ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008. *Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assesment*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme.

*piscicultura, caña panelera, turismo rural y artesanías. Las capacitaciones técnicas estuvieron enfocadas a estas líneas productivas y se presionó a las personas a organizarse en torno a ellas. En muchas regiones estos productos no hacían parte de sus tradiciones, ni de los intereses y aspiraciones de las personas*⁴⁴⁹.

Además de los motivos mencionados, y tras conocer la fortaleza de la industria ilegal hay evidencias para concluir que el desarrollo alternativo como política pública para reducir la producción de drogas no tiene capacidad de tener éxito, debido a las características de la industria ilegal de las drogas y atendiendo a los escasos efectos en la reducción de la producción de drogas“*since the 1970s, the State Department has been funding pilot projects to encourage peasant farmers to plant cash crops other than coca. Because such projects ignore the laws of the marketplace, they have not worked at all*⁴⁵⁰.

⁴⁴⁹ OJEDA, S. 2011. El desarrollo alternativo desde la perspectiva de los campesinos colombianos. *Informe sobre políticas de drogas* (36).p.5.

⁴⁵⁰ Véase WISOTSKY, S. 1990. *Beyond the war on drugs, Overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books.p.52.

4.3. Principales acciones en Colombia pertenecientes al sistema de erradicación

Figura 71. Acciones antidroga de los gobiernos colombianos. 1990- actualidad

Gobierno	Principales políticas
Cesar Gaviria (1990- 1994)	-Políticas de Interdicción
Ernesto Samper (1994- 1998)	-Inicio del programa de erradicación de cultivos con glifosato (PECIG) para fumigar los campos de coca -Inicio del programa Plante de desarrollo alternativo - Políticas de Interdicción
Andrés pastrana (1998-2002)	-Erradicación (continuidad de los programas de fumigación y de desarrollo alternativo) -Inicio del Plan Colombia - Políticas de Interdicción
Alvaro Uribe (2002- 2006)	-Nuevos proyectos de desarrollo alternativo: Familias Guardabosques, Proyectos Productivos y Laboratorios de Paz -Inicio de la erradicación manual. Creación de los GME -Fumigaciones
Juan Manuel Santos (2010-)	Continuidad del sistema de erradicación establecido: -Desarrollo alternativo -Fumigaciones -Erradicación manual -Interdicción

Fuente: Elaboración propia.

5. La prevalencia del sistema de erradicación

El establecimiento del sistema de erradicación en Colombia ha sido marcado por unas ideas y principios que han determinado la erradicación de los cultivos como sistema eficaz, considerando que se podría terminar con el problema atacándolo desde la raíz. Las políticas antidroga encuentran su génesis en las ideas sobre las drogas y sobre cómo regularlas unidas a los intereses de los entes reguladores. En el caso de la erradicación como política pública en Colombia, son varios los principios y razonamientos que defienden y legitimizan la aplicación de tal política.

Actualmente, pesar de las críticas a la estrategia antidrogas y de los resultados tan alejados de los objetivos que se plantearon con el establecimiento de las políticas de erradicación en los países productores, prosigue una continuidad del sistema de erradicación en Colombia. Un replanteamiento de estrategia antidroga requiere una reformulación de las políticas de drogas a nivel general (no sólo de las políticas de reducción de la oferta en Colombia) sino, una alternativa al sistema actual de regulación y control de drogas a nivel global. Así, *“Cuando se habla de políticas alternativas, fácilmente se cae en la simplificación entre prohibición y legalización”*⁴⁵¹. Sin embargo, de acuerdo con el profesor Jelsma⁴⁵², ya existen cuatro modelos y formas de control de drogas, que varían dependiendo del tipo de sustancia, representados en el siguiente cuadro.

⁴⁵¹ JELSMA, M. 2008. "El estado actual del debate sobre políticas de drogas." <http://www.tni.org/es/paper/el-estado-actual-del-debate-sobre-politicas-de-drogas>. p.1.

⁴⁵² *Ibíd.*

Figura 72. Modelos vigentes de control de drogas

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Guerra antidroga	Tratados de ONU para prohibición de drogas	Regularización de sustancias legales	Libre comercio
Características	-Represión extrema -Militarización	-Normas mundiales -Prohibición basada en tolerancia cero -Prescripción médica	-Controles administrativos -Diferencias grandes entre países	Uso y distribución sin control internacional
Ejemplos de prácticas	-Fumigación -Encarcelamiento masivo -Pena de muerte	-Sanciones penales por posesión, tráfico -Sistema de licencia para usos legales	-Licencias de producción y venta, restricción para menores -Tabaco: convención OMS de control	-Control sobre hongos, khat y ephedra en varios países -Alcaloides de algunos en los tratados
Sustancias	Coca/ cocaína Opio/heroína Cannabis, ATS	Más de 200 sustancias en las listas de los Tratados 1961 y 1971	Alcohol, tabaco	Café, Khat, Kava, Ephedra, hongos alucinógenos etc.

Fuente: Elaboración propia con datos de JELSMA, M. 2008. "El estado actual del debate sobre políticas de drogas." <http://www.tni.org/es/paper/el-estado-actual-del-debate-sobre-politicas-de-drogas>.

Los cuatro modelos de regulación de drogas presentados en el anterior cuadro, resumen las acciones que actualmente se toman para regular las drogas⁴⁵³, el empleo de una u otra de estas opciones de estrategia depende de las sustancias que se regule, para lo que la legalidad o ilegalidad es fundamental, las sustancias ilegales son las que se encuentran en la opción 1, llamada guerra antidroga. Respecto a las sustancias incluidas en este grupo, es la percepción sobre las drogas lo que determina su ilegalidad, siendo esta percepción no necesariamente objetiva⁴⁵⁴.

⁴⁵³ En el apartado 3 del capítulo 2 mostramos la compatibilidad entre diferentes políticas de drogas, donde ilustramos las posibles estrategias que podrían existir para regular las drogas.

⁴⁵⁴ En el capítulo 2 se muestra cómo un estudio independiente clasifica las drogas por su grado de peligrosidad, concluyendo que el régimen de ilegalidad no corresponde a la peligrosidad, ya que algunas sustancias legales como el alcohol resultan más peligrosas que otras sustancias ilegales como el cannabis. Véase el estudio de NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet* 369 (9566): 1047-1053.

CONCLUSIONES

PRIMERA – El hecho de que las drogas sean objeto de regulación representa un juicio sobre los significados e implicaciones sociales e individuales del consumo de ciertas sustancias. Las drogas prohibidas no coinciden con las drogas más peligrosas, lo que ilustra la falta de objetividad en la prohibición y regulación de narcóticos. Este fenómeno, se explica porque se ha extendido la creencia de que ciertas drogas no se pueden permitir y otras sí, siendo estas ideas compartidas más importantes que la evidencia científica.

La peligrosidad no es una razón suficiente para explicar la prohibición del consumo de algunas drogas, ya que existen muchos otros comportamientos y actos individuales perjudiciales para la salud que no son objeto de regulación. Analizando la lógica del consumo de drogas como comportamiento regulado, es difícil encontrar una razón objetiva que explique por qué unas sustancias son prohibidas, como por ejemplo el consumo de cannabis y de cocaína y otras son reguladas en tiempo y forma sin llegar a prohibirse, como el consumo de alcohol y tabaco.

La necesidad de terminar con ciertas drogas a todos los niveles (consumo y producción), ha dado lugar a la regulación de drogas mediante leyes prohibitivas y medidas de control que respaldan dicha idea. Estas prácticas normativas e ideas compartidas entre actores de la sociedad internacional son el resultado de una interacción social. Tal interacción ha dado lugar a un sistema de regulación de drogas, que establece cuáles son las sustancias que se pueden permitir, cuáles deben prohibirse y cómo se debe actuar ante los problemas -creados por la misma interacción social- de producción y consumo de drogas.

SEGUNDA - Las vigentes políticas antidroga son producto de unos intereses creados por la interacción social. De acuerdo con la primera conclusión, el origen de las políticas que regulan las drogas se encuentra en la idea que establece que el consumo y producción de drogas deben erradicarse de forma coercitiva, debido a los enormes daños que genera el consumo de algunas sustancias. La necesidad de luchar contra las drogas es un problema creado que debe formar parte de las agendas políticas de los países e instituciones internacionales.

Estados Unidos y la Organización de Naciones Unidas han ejercido un papel muy significativo en el establecimiento del problema de las drogas. Estados Unidos ha impulsado la necesidad de fiscalizar ciertas sustancias y una visión de las drogas como un reto para la seguridad de las naciones. La Organización de Naciones Unidas ha definido, a través de sus actuaciones y mediante convenciones, cuál es el problema de las drogas, participando en la difusión de ideas que han creado unas normas y pautas de acción, constituyendo en los países la responsabilidad de actuar para terminar con algunas sustancias, conformando así el sistema antidroga a nivel internacional.

El discurso y las narrativas sobre la necesidad de terminar con algunos narcóticos han contribuido al establecimiento del sistema internacional antidroga vigente en la actualidad, en el que se han construido determinados intereses. En el actual sistema de regulación de drogas, los roles que han adoptado los actores no responden objetivamente a su implicación en el fenómeno de las drogas (como consumidores o como productores). Estados Unidos y la Unión Europea han adoptado un rol de *actor global*, lo que ha definido sus intereses, dando lugar a determinadas acciones, entre otras, las políticas exteriores antidroga.

Ambos actores han adoptado el papel de “difusores de métodos” para eliminar la producción de drogas en otros países, estableciendo como objetivo e interés terminar con la producción de las mismas. Sin embargo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea, son importantes productores de drogas ilegales, pero ni Estados Unidos emplea políticas de erradicación en su territorio para eliminar las significativas plantaciones de marihuana, ni la Unión Europea emplea el desarrollo alternativo para reducir la gran producción de éxtasis en países europeos. Es decir, ninguno de estos *global role player* emplea en su territorio los métodos de reducción de producción que utiliza en el exterior. En otras palabras, ambos se han identificado como “afectados por el consumo” y no por la producción. Tal identidad ha conducido a las mencionadas prácticas sólo en terceros países.

TERCERA- Se confirma la **Hipótesis básica 1**: *La ilegalidad y el refuerzo de las leyes antidroga no constituyen un mecanismo eficaz para disminuir la producción y tráfico de narcóticos. El refuerzo de las leyes represivas contra las drogas ilegales*

provoca un incremento del precio de las mismas, y con ello, un aumento de los beneficios de los traficantes. Siendo el refuerzo de las leyes un factor que potencia la rentabilidad del tráfico de drogas ilegales.

La ilegalidad y el refuerzo de las leyes no se han revelado como métodos eficaces para reducir la producción y tráfico de drogas, puesto que las variables que aseguran la producción de cocaína (elevada demanda y enormes beneficios) se mantienen inalteradas sin que el sistema prohibitivo las reduzca. El refuerzo de las leyes y la persecución al tráfico y producción han generado otras externalidades (como el aumento de violencia) sin lograr reducir la producción ilegal de drogas.

La persecución y sanción al tráfico y producción de drogas hace aumentar los costes incurridos por riesgos, que se reflejan en el precio final. Los riesgos de incautación durante el tráfico internacional varían dependiendo del país de destino, lo que influye en la diversificación de precios de las drogas ilegales. Las medidas represivas también afectan a la disponibilidad del producto y la facilidad de acceder a él, factores que influyen en su precio encareciéndolo.

El elevado valor de algunas drogas, como la cocaína, se relaciona más con los riesgos que incurren los traficantes locales (debido a la persecución y sanción al tráfico) que con el hecho de que sea ilegal en las legislaciones de los países; lo que se traduce en que el refuerzo de las leyes coercitivas 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, que es el aumento de los beneficios de los traficantes locales dentro del país de consumo. Lo que hace que la distribución y venta sea más rentable y que haya personas interesadas en sostener el negocio; de forma que, se mantenga la demanda de cocaína a los países productores y continúen importantes incentivos económicos para la prolongación del narcotráfico.

La prohibición de un producto provoca la aparición de un mercado ilegal para tal bien. Así, la prohibición de la cocaína causó el desarrollo de su producción y tráfico de forma ilegal en manos de las organizaciones criminales. Al ilegalizarse la cocaína, ésta aumentó su valor, convirtiéndose en un producto extremadamente lucrativo para los traficantes. La ilegalidad de la cocaína y su consiguiente aumento de valor se localiza

como una de las causas originarias del desarrollo de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. La otra causa originaria fue el enorme aumento de la demanda de cocaína en los años 70, condición necesaria para que pudiera cumplirse ese gran aumento de valor la sustancia.

CUARTA- se confirma la **hipótesis auxiliar 1:** *La prohibición no es una política efectiva para reducir el consumo de cocaína, fenómeno influido por normas sociales alejadas de las normas legales. La ilegalidad no se ha revelado eficaz como mecanismo para disuadir a los individuos del consumo de drogas.*

Tanto en el consumo de drogas ilegales como en su producción, existe una enorme brecha entre ley, moralidad y cultura. Aunque exista legislación que prohíba el consumo de drogas, puede haber normas sociales y morales que lo acepten, igualmente ocurre con la producción y venta. Las leyes que prohíben el consumo de drogas no han resultado efectivas porque están alejadas de las normas morales y culturales de la población que consume sustancias psicotrópicas. El intento por modificar los comportamientos y reglas sociales que incentivan el consumo a través de la prohibición ha sido fallido.

Considerando positivo el juicio moral que hacen los gobiernos e instituciones sobre el consumo de drogas y su intención de reducir su uso entre la población, no es necesario ni deseable recurrir a las leyes coercitivas -es decir, a la prohibición de las drogas- para cambiar las normas que promueven su uso y para establecer normas sociales que rechacen las drogas. Existe la posibilidad de cambiar el comportamiento de consumo de productos perjudiciales sin prohibirlos. Con respecto a las drogas, se pueden emplear varias herramientas incluyendo restricciones de tiempo lugar y manera, sin necesidad de recurrir a la criminalización del consumidor.

El previsible aumento de los precios de la cocaína, como consecuencia de su ilegalización, no se tradujo en una reducción de su uso y, contrariamente a lo previsto, las sanciones al consumo no han sido efectivas para reducir el uso de drogas. Una ley que trata de cambiar una norma social pero que no lo consigue deja de tener sentido: si

la prohibición no ha producido los efectos deseables, carece de sentido la continuidad de tal medida.

Además de su escasa eficacia, la penalización del consumo de drogas y la aplicación de sanciones a los consumidores no es una medida conveniente, puesto que vulnera el derecho a la autonomía y la privacidad. Criminalizar a las personas por el hecho de consumir una sustancia que les perjudica no es necesario para proteger su salud. Las medidas de salud pública empleadas para proteger a los individuos de prácticas o hábitos perjudiciales tienen carácter preventivo e informativo respecto a la mayoría de los hábitos insanos, excepto en el consumo de algunas drogas, donde se criminaliza al consumidor.

QUINTA- La evaluación de las políticas de drogas depende de los indicadores que se empleen para medir el impacto de tales políticas. La elección de estos indicadores depende, a su vez, de las hipótesis aceptadas sobre el funcionamiento del mercado, ligadas a una ideología y a unos intereses. El evaluador que escoge los indicadores para calificar el impacto de políticas antidroga justifica su elección mediante las hipótesis que la sustentan. Según la hipótesis de partida sobre el funcionamiento de la industria ilegal y las ideas que las acompañan, se considerarán como válidos unos indicadores u otros (los que miden objetivos intermedios o los que miden objetivos finales).

Las evaluaciones que juzgan como positivas las políticas de reducción de la oferta de estupefacientes -aunque la producción y el consumo no se reduzcan- emplean indicadores que reflejan objetivos intermedios, como el número de hectáreas erradicadas o la cantidad confiscada (que no tienen una relación directa ni proporcional con el nivel de producción de drogas). El uso de estos indicadores que miden objetivos intermedios se justifica bajo la hipótesis de que la industria de cocaína se expande de forma natural. Bajo este planteamiento, en ausencia de presión la producción aumentaría; lo que conduciría a un aumento del consumo. De acuerdo con esta teoría, simplemente el hecho de mantener estable la producción de cocaína ya es un éxito de las políticas antidroga, pues sino la industria ilegal hubiera crecido de forma natural y se hubieran expandido oferta y demanda.

Las evaluaciones que juzgan las políticas antidroga como políticas fallidas emplean indicadores que atienden a objetivos finales, estos son, reducción de la producción y reducción del consumo. El uso del consumo total y la producción total como indicadores se justifica bajo las hipótesis que consideran que la demanda y la oferta son estables a corto plazo y la oferta se ajusta para satisfacer una demanda que varía en el medio plazo influida por modas. Bajo estas premisas, se explican fenómenos como el desplazamiento de los cultivos, los aumentos de producción para contrarrestar la interdicción y la ausencia de escasez de drogas ilegales en los mercados de consumo.

La evaluación de políticas (y la elección de indicadores justificados por ciertas ideas) está también condicionada por quién realiza la evaluación. Las agencias de Estados Unidos, para expresar la eficacia de la política de erradicación, emplean como indicador el número de hectáreas erradicadas, obteniendo unos resultados positivos. Si empleasen el volumen de producción total de cocaína obtendría otros resultados que no favorecerían la justificación de sus acciones. Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea tienden a presentar sus políticas como un éxito; en cambio los investigadores independientes y académicos, suelen encontrar resultados contrarios sobre la eficacia de las políticas de drogas empleadas hasta ahora.

SEXTA- Rechazamos la validez de los indicadores que muestran objetivos intermedios para evaluar las políticas en Colombia -como el número de hectáreas de coca erradicadas o el número de droga incautada- por dos motivos:

En primer lugar, el razonamiento que mide la eficacia de las políticas a través de la evaluación de objetivos intermedios establece una relación causa-efecto entre la consecución de los objetivos intermedios y los objetivos finales. Sin embargo, un aumento de las hectáreas erradicadas de plantaciones de coca en Colombia no ha conducido a una reducción de su producción ni a una reducción de su consumo, por lo que el objetivo intermedio (destruir plantaciones) no conduce a los resultados esperados.

En segundo lugar, rechazamos la premisa que considera la industria de las drogas como una epidemia que, en ausencia de políticas, se expandiría de forma natural, por dos motivos: ignora el efecto desplazamiento (ya que bajo tal razonamiento sería el

crecimiento natural de la industria) y considera que si la oferta aumentase, se incrementaría la demanda, sin tener en cuenta la evidencia de los datos en Europa y Estados Unidos, que revelan que en los mercados de consumo no ha habido escasez (mientras que hay una posible sobreoferta). No existen motivos para afirmar que la demanda se ajusta a la cantidad ofertada. Que en los mercados pudiera haber sobreoferta contradice la idea subyacente del supuesto crecimiento natural de la industria por el que la demanda debería aumentar.

Para evaluar los resultados de las políticas antidroga consideramos que es necesario atender a los indicadores de producción y consumo. Resaltamos la necesidad de atender a los resultados globales de las políticas antinarcóticos, porque éstas forman parte de un sistema internacional motivado por reducir el uso de drogas en un intento de proteger a los individuos. Si el consumo de cocaína queda satisfecho, al margen de que la sustancia proceda de Bolivia, Colombia o Perú y su origen cambie dependiendo del período, afirmamos que las políticas no han sido eficaces en su propósito.

SÉPTIMA- Se confirma la **Hipótesis básica 2**: *Las políticas internacionales de reducción de la producción de drogas ilegales no han resultado eficaces y no tienen capacidad para influir en la producción y el consumo de drogas de forma significativa. La capacidad de respuesta de los narcotraficantes ante las políticas antinarcóticos contrarresta las acciones de represión del tráfico y de la producción, que se mantiene constante debido a la elevada demanda.*

En una valoración que se basa en los objetivos finales como indicadores para medir la eficacia de las políticas antidroga, se concluye que, como la producción no se ha reducido, las políticas internacionales de reducción de la oferta no han dado los resultados esperados. Tales políticas, aplicadas por la Organización de Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Europea, no han logrado reducir la demanda de drogas ni los grandes beneficios de los traficantes, por lo que no han influido en el nivel de producción ni en el nivel de consumo.

Este hecho lleva a concluir que la estrategia que prioriza el ataque a la oferta de drogas no es la vía más adecuada para resolver el problema de consumo que tienen

Estados Unidos y la Unión Europea. Las políticas internacionales para reducir la oferta de drogas no han sido eficaces, sin embargo, han creado externalidades negativas y han representado un importante gasto, especialmente para el gobierno de Estados Unidos, quien más recursos ha destinado a la lucha contra las drogas en otros países.

Las políticas represivas de Estados Unidos se han visto compensadas por las acciones de los grupos criminales, que han respondido ante los ataques sin que el tráfico internacional de drogas se viera frustrado. El aumento del coste de los productores y traficantes por los riesgos causado por las políticas represivas de carácter internacional no ha logrado reducir el volumen de negocio, mientras que se han creado otros efectos como el incremento del precio y el aumento de la violencia.

Las políticas de desarrollo alternativo promovidas internacionalmente por la Unión Europea, Naciones Unidas y Estados Unidos, así como las políticas comerciales, no han tenido ningún impacto a nivel global en la reducción del consumo y producción de drogas. Han tenido impactos a nivel local en determinadas comunidades, sin ninguna influencia en la oferta y demanda de drogas.

OCTAVA- Se confirma la **hipótesis auxiliar 2**: *Las políticas de erradicación de cultivos de hoja de coca en Colombia no han resultado eficaces para reducir la producción de cocaína. A pesar de los cambios en la ubicación de los cultivos, la producción de cocaína se mantiene estable debido a su elevada demanda y elevado valor, factores que aseguran su producción y que no se ven afectados por la erradicación.*

Tras décadas con la misma estrategia, las políticas de erradicación de cultivos aplicadas en Colombia no han resultado eficaces en su propósito. Los factores identificados como causantes del origen de los cultivos ilícitos en Colombia (pobreza y desigualdad de ingresos, marginalidad y aislamiento de ciertos grupos de la población, débil presencia del estado, corrupción, conflicto armado, falta de rentabilidad de los cultivos legales) continúan, por lo que son también factores que contribuyen a explicar, en parte, la prevalencia de la industria ilegal.

El escaso desarrollo económico y social es un factor que contribuye con el cultivo de drogas. A su vez, el cultivo y tráfico de drogas es un freno para el desarrollo económico y social de las regiones afectadas. Probablemente son ambos factores los que perpetúan el sistema ilegal de producción de estupefacientes: la falta de desarrollo económico e institucional atrae actividades ilegales y estas actividades impiden el desarrollo. Sin embargo, el desarrollo económico no es la única explicación de la producción de drogas ilegales.

La relación entre producción de drogas y desarrollo económico e institucional resulta clara en el caso de la producción de cocaína en Colombia, donde las áreas afectadas por los cultivos suelen estar poco desarrolladas o son escenario de conflictos. El resto de las etapas del tráfico de cocaína (tráfico internacional, al por mayor y al por menor), pueden estar también sujetas a esta lógica que vincula tráfico con falta de desarrollo, marginalidad, etc. Sin embargo, esta relación no se cumple necesariamente, ya que no sólo son personas de estratos sociales bajos las que se implican en el tráfico y venta de cocaína, y no siempre son personas que no tienen otras alternativas económicas. En el narcotráfico, los individuos implicados no sólo actúan por necesidades económicas; los motivos que fomentan la participación en la venta y tráfico de drogas están influidos por más factores.

La capacidad de respuesta de los traficantes hacia las políticas represivas contra las producciones ilegales, debido a los grandes beneficios que obtienen y la evidencia de que la producción de drogas no es explicada por la pobreza, explican por qué las medidas de erradicación en Colombia no tienen capacidad para solventar el problema. Las políticas de desarrollo alternativo en Colombia, además de considerar que las drogas se producen sólo debido a problemas económicos, no tienen capacidad para resolver los problemas estructurales que influyen en la producción de drogas. Mientras que las políticas de fumigación de cultivos, no tienen capacidad para resolver la producción de un producto ilegal de tan elevado valor, ya que las organizaciones de traficantes fácilmente compensan los daños que puedan tener por la destrucción de cultivos.

NOVENA- Las distintas formas de actuar para reducir la producción de drogas de los *role players* se deben a sus diferentes ideologías. Las políticas represivas y las políticas de incentivo representan dos formas de comprender el problema y las causas del cultivo de coca en Colombia.

Los actores internacionales en Colombia actúan bajo la lógica del prohibicionismo. Sus acciones persiguen el mismo fin, sin embargo, emplean estrategias diferentes para lograr el mismo objetivo. La fumigación de cultivos es una política coercitiva que considera el cultivo de drogas como un delito. Mientras que el desarrollo alternativo, pretende encontrar otras alternativas económicas al cultivo de coca, considerando así que los agricultores son víctimas de su situación socioeconómica y que necesitan ayuda para abandonar el cultivo de coca.

Además de la consideración sobre las causas y soluciones al cultivo de coca en Colombia, la actuación de los actores internacionales está condicionada por la perspectiva desde la que afrontan el problema del consumo. Estados Unidos ha abordado el problema desde el punto de vista de la seguridad, mientras que Europa desde la salud pública, lo que ha hecho que en el caso del primer actor, su intervención en Colombia forme parte de la estrategia de seguridad, mientras que para Europa es una cuestión de cooperación al desarrollo. Igualmente, la forma de considerar al consumidor - como alguien que está violando la ley o como una víctima- determina la manera de tratarlo, con políticas de prevención y despenalización o con políticas represivas.

DÉCIMA – La prevalencia de los cultivos ilegales, a pesar de los esfuerzos para eliminarlos, se debe a diversos factores. Hay varios motivos que explican la falta de eficacia de las políticas de reducción de cultivos en Colombia. En primer lugar, se ha producido el efecto indeseado del desplazamiento de los cultivos, que hace prueba de la capacidad de adaptación que tiene la industria ilegal para continuar su negocio. También cabe mencionar el desconocimiento del funcionamiento del mercado ilícito, que ha manifestado comportamientos poco predecibles por la lógica económica. En el mercado de la cocaína se han observado reacciones inesperadas, como la “paradoja de los precios”, cuando en periodos en los que la oferta se reducía, el precio bajaba.

Otro argumento que explican los escasos resultados de las políticas antidroga - recurrido por instituciones promotoras del desarrollo alternativo, como USAID, EuropAid, UNODC-, es considerar que éstas se han empleado incorrectamente. Esta explicación no descarta la capacidad de eficacia de las políticas planteadas, sino que defiende que una buena aplicación de las medidas empleadas puede conseguir sus objetivos. Uno de los motivos que puede explicar la inadecuada implementación de tales políticas, es que, entre todas las causas que se atribuyen a la explicación de los cultivos ilícitos, las medidas que buscan eliminarlos sólo atienden uno de los motivos, enfocándose en reducir la rentabilidad de los cultivos de drogas, olvidando el resto de las causas. Otro factor contemplado en este trabajo, que también resta eficacia a las políticas de erradicación, es la incompatibilidad entre medidas represivas y de desarrollo, además de la falta de coherencia de políticas para el desarrollo en manos de un mismo actor.

DECIMOPRIMERA- La persistencia de continuar con las políticas que no han dado los resultados esperados en Colombia, además de explicarse por estar respaldadas por un discurso extendido que las valora positivamente, se explica por otros dos factores clave: uno de los motivos, es que el gestor político no puede abandonar unas políticas públicas sin proponer otra alternativa; y la segunda, y principal explicación, es que las ideas compartidas respecto a las drogas y los intereses de los actores se mantienen en favor a una promoción de la prohibición. Por lo tanto, mientras los intereses de los actores sean invariables y las ideas sean las mismas, seguirán las presentes políticas, con o sin probabilidades de tener éxito. Aunque en la actualidad se están sentando las bases para un cambio de estrategia, el sistema prohibitivo prevalece, y con él, las políticas de erradicación.

Mientras la droga sea ilegal y Europa y Estados Unidos continúen siendo importantes consumidores de estupefacientes producidos en otros países, continuarán las políticas internacionales de reducción de la oferta (desarrollo alternativo, políticas comerciales y fumigaciones). Bajo este mismo esquema de ideas que aboga por la prohibición, el sistema de erradicación puede variar en el empleo de técnicas, tendiendo a un abandono de la fumigación a cambio de una erradicación manual o desarrollo alternativo, debido a la creciente preocupación por el medio ambiente.

DECIMOSEGUNDA – La estrategia de control de drogas -que surgió como una cuestión humanitaria, de protección a la sociedad y a la salud de las personas-, ha terminado dando lugar a políticas represivas, que en muchos casos violan los derechos humanos, ponen en peligro el medio ambiente y la seguridad alimentaria de poblaciones. Paradójicamente, el intento de proteger a las personas ha causado otros inconvenientes de carácter humanitario.

Atendiendo a la enorme violencia generada por el tráfico de drogas en América Latina, especialmente en México y los países de Centroamérica (donde ocurren enormes masacres por las disputas entre los cárteles de las drogas), resulta razonable un cambio de estrategia en las políticas de drogas. El actual régimen internacional está muy centrado en los daños que los narcóticos generan al consumo, sin poner la atención necesaria en los problemas que crean en las áreas de producción y en los países de tránsito.

Para modificar la vigente estrategia antidroga es necesario un cambio de paradigma que comience por el cuestionamiento de la ilegalidad y criminalización como mecanismo para reducir el consumo de drogas. Para este cambio de modelo en las políticas de drogas, se tiene que producir una modificación en las ideas principales que han originado la vigente estrategia internacional y pasar a la consideración de diferentes problemas que den lugar a otros objetivos e intereses.

Un cambio en las ideas compartidas sobre la forma de tratar y regular el consumo de drogas conduciría a transformar la identidad internacional que constituye el actual sistema de fiscalización de narcóticos. La posición actual respecto a la necesidad de la prohibición de drogas es un convenio construido y no quiere decir que estas ideas vayan a perdurar siempre. Una transformación en las ideas sobre cómo abordar el consumo, conduciría a una modificación de las políticas antinarcóticos, existiendo así la posibilidad abandonar la actual guerra contra las drogas.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DOCUMENTALES

1.Libros

- AA.VV. 1989. *Colonización, Coca y Guerrilla*. Bogotá: Alianza.
- ALLEN, C. 2005. *An Industrial Geography of cocaine*. New York: Routledge
- ANDERSON, E. 1990. *Streetwise: Race, Class, and Change in an Urban Community*. Edited by University of Chicago Press. Chicago.
- ARENAL, C.del. 1994. *Introducción a las relaciones internacionales*. Madris: Tecnos.
- ART, J y CRONIN, P. 2003. *The United States and Coercive Diplomacy*. Wasington DC: United States Institute of Peace.
- BARBÉ, E. 2007. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- BARNETT, M. y DUVALL, R. 2005. *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BARNETT, M y FINNEMORE, M. 2004. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*. New York: Cornell University Press.
- BENHABIB, S. 1992. *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Nueva York: Routledge.
- BICCHIERI, C. 2006. *The Grammar of Society: The Nature and Dynamics of Social Norms* Cambridge: Cambridge University Press.
- BOVILLE, B. 2004. *The Cocaine War in Context: Drugs and Politics* Nueva York: Algora.
- BRUCE, V y HAYES K. 2010. *Hostage Nation* Nueva York: Alfred A. Knopf.
- BURCHILL, S y AI. 2005. *Theories of International Relations*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- BURCHILL, S. 2005. *The National Interest in International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- BYERS, M y NOLTE, G. 2003. *United States Hegemony and the Foundations of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CALDUCH, R. 1991. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones de las Ciencias Sociales
- CALDUCH, R. 1993. *Dinámicas de la Sociedad Internacional* Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

- CARLSNAES, W y SMITH, S. 1990. *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*. Vol. 34 of *SAGE Modern Politics Series*. London: SAGE
- CARPENTER, T. 2003. *Bad Neighbor Policy: Washington's Futile War on Drugs in Latin America*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- CLAWSON, P y LEE, R. 1996. *The Andean Cocaine Industry* New York St Martins Press.
- CRANDALL, R. 2002. *Driven By Drugs, U.S Policy Toward Colombia*. Colorado: Lynne Rienner.
- DE VASCONCELOS, A y ZABOROWSKI, M 2008. *The Obama Moment. European and American Perspectives*. Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- DIAZ, A y SÁNCHEZ, F. 2004. *Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes
- DUFUMIER, M. 2004. *Agriculture et paysanneries des Tiers mondes*. París: Karthala.
- DUNCAN, G. 2006. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- ECHANDIA, C. 1999. *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones colombianas*. Bogotá: Presidencia de la Republica.
- ECHEVERRY, J.C y GÓMEZ, M.P 2009. *Narcotráfico e impunidad en las Islas de Lucas, Evidencia para Colombia, México y Estados Unidos* Bogotá: Universidad de los Andes.
- EECHKHOUT, P. 2004. *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*. New York: Oxford University Press.
- EGENDORF, L. 2003. *Chemical Dependency. of Opposing Viewpoints series*. Greenhaven Press.
- ELDREGE, D. 1998. *Ending The War on Drugs: A solution for América*. Nueva York: Bridge Works.
- FINNEMORE, M. 1996. *National Interest in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.
- FOOT, R; NEIL, S y MASTANDUNO, M 2003. *US Hegemony and International Organizations*. New York Oxford Universitu Press.
- FRIESENDORF, C. 2007. *US Foreign Policy and the War on Drugs: Displacing the cocaine and heroin industry*. Nueva York: Routledge.

- GARRIDO, A. 2001. *Guerrilla y Plan Colombia: Hablan las FARC y el ELN*. Caracas: Producciones Karol.
- GOLDSTEIN, J y KEOHANE, R. 1993. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- GÓMEZ, E. 2001. *La tragedia de la droga*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- GOTI, J. 1992. *Smoke and Mirrors: The Paradox of the Drug Wars*. San Francisco: Westview Press.
- GREGOR, F MAC. 1993. *Coca and cocaine: an Andean perspective*. Westport: Greenwood Press.
- GUERRERO, F. 2003. *Colombia y Putamayo en medio de la encrucijada*. Bogotá: Claridad.
- IEPALA. 1982. *Narcotráfico y política, militarismo y mafia en Bolivia* Madrid: IEPALA editorial.
- JAMES, J. 2001. *Why our Drug Laws Have Failed and What We Can Do About It*. Philadelphia: Temple University Press.
- JARAMILLO, J, CUBIDES, Fernando y MORA, L 1986. *Colonizacion, Coca y guerrilla*. Bogotá: Alianza.
- JOICE, E Y MALAMUD, C. 1998. *Latin America and the multinational drug trade*. London: University of London, Institute of Latin American Studies.
- KARCH, S. 2003. *A history of cocaine : the mystery of coca java and the kew plant*. London: Royal Society of Medicine Press Ltd.
- KERNAGHAN, R. 2009. *Coca's gone: of might and right in the Huallaga Post-Boom* Standford: Standford University Press.
- KLEIMAN, M. 1989. *Marijuana: Cost of abuse, Cost of control*. Westport: Greenwood Press.
- KLOTZ, A y PRAKASH, D. 2008. *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. New York: Palgrave Macmillan.
- KOOP, P. 2006. *Économie de la drogue*. Paris: Éditions la Découverte.
- KOŁODZIEJ. E. *Security and International Relations*. New York: Cambridge University Press.

- KRAUTHAUSEN, C y SARMIENTO, F 1991. *Cocaína, un mercado ilegal por dentro*. Bogotá: Tercer Mundo.
- KUBÁLKOVÁ, V; ONUFF, N; KOWERT, P. 1998. *International Relations in a constructed world*. New York: M.E. Sharpe.
- LABROUSSE, A. 2004. *Géopolitique des drogues*. Paris: Presses Universitaires de France.
- LINKLATER, A y SUGANAMI, H. 2006. *The English School of International Relations. A contemporary Reassessment* Cambridge: Cambridge University Press.
- LOPEZ, N y OLIVIER, L. 2009. *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 Editores.
- MACCAGLIA, F y MATARD-BOUNCCI, M. 2009. *Atlas des mafias: Acteurs, trafic et marchés de la criminalité organisées*. Paris: Éditions Autrement.
- MAGAYAR, C. 2004. *United States Post Cold War Defence Interests. A Review of the First Decade*. New York Palgrave Macmillan.
- MALAMUD, J. 1992. *Smoke and Mirrors: The Paradox of the Drug Wars* San Francisco: Westview Press.
- MARES, D. 2006. *Drug Wars and Coffeeshouses: The Political Economy of the International Drug Trade*. Washington, D.C: CQ Press.
- MENZEL, S. 1996. *Fire in the Andes: US Foreign Policy and cocaine politics in Bolivia and Perú*. University Press of América.
- MOLANO, A. 1988. *Violencia y colonización*. Bogotá: Foro.
- MULLER, P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GUILHOT, N. 2011. *The Invention of International Relations Theory. Realism, the Rockefeller Foundation, and the 1954 Conference on Theory*. New York: Columbia University Press.
- NAUDULON, C y SEPÚLVEDA, A. 1998. *Introducción a la Política Mundial. Permanencia y Mutaciones*. Santiago de Chile: Ediciones Chile América CESOC.
- NICHOLSON, M. 1998. *International Relations. A concise Introduction*. London MACMILLAN PRESS LTD.
- ORTIZ, C. 2000. *La estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia*. Bogotá: Subdirección del Plante.

- PAINTER, J. 1994. *Bolivia and coca: a study in dependency*. Colorado: Lynne Rienner.
- PATRIK, S y FORMAN, S. 2002. *Multilateralism and US Foreign Policy. Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner Publishers.
- REMENTERIA, I. 2001. *La guerra de las drogas, cultivos ilícitos y desarrollo alternativo*. Bogotá: Planeta Colombiana.
- REUTER, P. 1983. *Disorganized Crime*. Cambridge: MIT Press.
- ROCHA, R. 1997. *Aspectos Económicos de las Drogas Ilegales. Drogas Ilícitas en Colombia*. Bogotá: Ariel Ciencia Política, PNUD, Dirección Nacional de Estupefacientes.
- ROCHE, J. 1994. *Théories del relations internationales. of Clefs Politique*. París: Montchrestien.
- SAHAGÚN, F. 1998. *De Gutenberg a Internet, la Sociedad Internacional de la Información*. Madrid: Fragua.
- SALAZAR, F. 2008. *De la coca al poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- SANABRIA, H. 1993. *The coca boom and social rural change in Bolivia*. Michigan: The University of Michigan Press.
- SCHALER, J. 1998. *Drugs: Should We Legalize, Decriminalize or Deregulate?* Nueva York: Prometheus Books.
- SNARR, M y SNARR, N. 1998. *Introducin Global Issues*. London: Lynne Rienner Publishers.
- SODERBAUM, F Y VAN LANGENHOVE, L. 2006. *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*. New York: Routledge.
- SPEEDING, A. 2004. *Kawsachun Coca: Economía campesina y cocalera en los Yungas y el Chapare*. La Paz: Fundacion PIEB.
- THOUMI, F. 1995. *Economía Política y Narcotráfico*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- THOUMI, F. 2005. *Illegal Drugs, Economy, and Society in the Andes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- THOUMI, F. 2006. *El imperio de la droga. Narcotráfico, sociedad y economía en los Andes*. Bogotá: Planeta.
- TOKATLIAN, J.G. 1990. *Economía y Política del Narcotráfico* Bogotá: Uniandes-CEI.
- URIBE, S. 2000. *Costes de producción de pequeños y medianos cultivadores de coca en Putumayo, Caquetá y Guavire*. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes.

- VARGAS, R. 1999. *Fumigación y Conflicto: Política Antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo, TNI y Acción Andina.
- VARGAS, R. 1999. *Drogas Máscaras y Juegos: Narcotráfico y Conflicto Armado en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- VARGAS, R. 2005. *Narcotráfico, guerra y política antidrogas: una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano* Bogotá: Transnational Institute.
- WALTZ, K. 1979. *Theory of International Politics*. San Francisco: Mc Graw Hill.
- WENDT, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Vol. 67 of *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WISOTSKY, S. 1990. *Beyond the war on drugs, Overcoming a Failed Public Policy*. Buffalo, Nueva York: Prometheus Books.

2. Capítulos de libros

- AHUMADA, C. 2009. "La región andina en el siglo XXI: entre la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos y los gobiernos alternativos." In *América Latina y el Caribe, Una región en conflicto, Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*, ed. Nayar y Olivier López Cartellanos, Lucio. México DF: Plaza y Valdés.
- BAGLEY, B 2009. "La conexión Colombia-México-Estados Unidos." In *Atlas de la Seguridad y la defensa en México*, ed. R; Rodríguez Benítez, Ar y Rodríguez, Ab. México DF: Fundación Ford.
- BORDA, S. 2011. "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. A. Gaviria y D.Mejía (eds.). Bogotá: Universidad de los Andes.
- BUCHANAN, J. 1973. "A defense of organised crime." In *Economic of Crime and Punsishment*, ed. Simon Rottenberg. Washington D.C: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- ELSTER, J. 1998. "A Plea for Mechanisms". In *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory*, ed. Hedstroem, P and Swedberg, R. Cambridge: Cambridge University Press.

- JESMA, M. 2001. "Breve Historia de la Guerra Química y Biológica Contra las Drogas." In *El Uso de Armas Biológicas en la Guerra Contra las Drogas*, ed. Elizabeth Bravo y Lucía Gallardo. Quito: Genesis Ediciones.
- JONGLEZ, W BYRD y O. 2006. "Prices And Market Interactions In The Opium Economy." In *Afghanistan's Drug Industry: Structure, Functioning, Dynamics and Implications for Counter – Narcotics Policy*, ed. Doris Buddenberg and William A. Byrd. Nueva York: UNDOC y World Bank.
- KOWERT, P. 1998. "Agent versus Structure in the Construction of National Identity" In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova. New York: M.E Sharpe.
- LABROUSSE, A. 1993. "Les enjeux politiques du développement alternatif." In *La Planète des drogues*. Paris: Éditions du Seuil.
- LAURENT, M. 2011. "Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* ed. A. Gaviria y D.Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes.
- MEJIA, D. 2010. "Evaluating Plan Colombia " In *Innocent Bystander: Developing Countries and the War in Drugs*, ed. Keefer P y Loayza N. Palgrave: Banco Mundial, Palgrave MacMillan.
- MEJIA, D. 2011. "Políticas Antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia." In *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, ed. Alejandro Gaviria y Daniel Mejía. Bogotá: Universidad de los Andes.
- ONUF, N. 1998. "Constructivism: A User's Manual." In *International Relations in a Constructed World*, ed. Nicholas Onuf y Paul Kowert Vendulka Kubálkova. New York: M.E Sharpe.
- SHOHOV, T. 2004. "What is the Andean Regional Initiative?" In *Andean Regional Initiative*, ed. Albert Tavidze. Nueva York: Nova Science Publishers.
- TOKATLIAN, J.G. 2004. "Drug Summitry: A Colombian Perspective." In *The Political Economy of the Drug Industry: Latin America and the International System*, ed. Menno Vellinga. Miami: University Press of Florida.
- WENDT, A.1992. "Anarchy is What States Make of it: The social Construction of Power Politics." En *International Theory: Critical Investigations*, (1995).ed. James Der Derian. London: Macmillan Press.

3. Artículos

- ANDREWS, B. 1975. "Social rules and the state as a social actor." *World Politics*, (27)
- BLANES, J. 1993. Aspectos políticos e institucionales de la lucha contra las drogas en Bolivia. *Cuadernos del CEBEM, Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinares* (7).
- BECKER, G. 1968 "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy* (76). The University of Chicago.
- IBAÑEZ, M y CARLSSON, F. 2008. A choice experiment on coca cropping. *Working papers in economics, School of Business and Law, Goteborg University* (128).
- CARVAJAL, M. 2002. Factores Explicativos de la presencia de cultivos ilícitos.
- CASTAÑEDA, D. 2009. ¿Que significan los laboratorios de Paz para la Unión Europea? . *Colombia Internacional* (69).
- D BEWLEY, M JELSMA. 2011. Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica. *Serie reforma legislativa en materia de drogas* (12).
- DE REMENTERÍA, I. La crisis agrícola y los cultivos ilícitos de drogas naturales. *Debate Agrario* 22.
- CONSEIL DE L'UNIÓN EUROPEENE. 2008. Plan d'action drogue de l'Unión européenne (2009- 2012) *Journal officiel de l'Unión européenne* C 326 (20).
- FONSECA, G. 1992. Economie de la drogue: taille, caractéristiques et impact économique. *Tiers Monde* XXXIII (131).
- GAVIRIA, A 2000. Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia. *Journal of Development Economics* 61.
- GOOTENBERG, P. 2003. Between Coca and Cocaine: A Century or More of US – Peruvian Drug Paradoxes, 1860-1960 *Hispanic American Historical Review* LXXXIII (83).
- HEALY, K. 1988. Bolivia and Cocaine: a developing country's dilemmas. *British Journal of Adicction* LXXXIII (1).
- KENNEDY, M, REUTER, P y RILEY, J. 1993. A Simple Model of Cocaine Production. xv.
- KRAUTHAUSEN, C y SARMIENTO, F 1990. Los orígenes de la ilegalidad de la cocaína. *Revista Colombiana de Sociología – Nueva Serie* I (2).

- LABROUSSE, A. 2004. Colombie : le rôle de la drogue dans l'extension territoriale des FARC-EP (1978-2002). *Hérodote* (112).
- MC ADAMS, R y RASMUSEN, E. 2004. Norms in Law and Economics. *Working Papers 2004-11*.
- METAAL, P. 2005. America Latina, Europa y las Políticas Sobre Drogas. *Debate Agrario* (39).
- MOCKUS, A. 2002. Co-Existence as Harmonization of Law, Morality and Culture. *Prospects XXXII* (1).
- MORENO-SANCHEZ, R, THOMPSON, S Y KRAYBILL, D. 2003. An Econometric Analysis of coca Eradication Policy in Colombia. *World Development* 31.
- MORRISON, S. 1997. The dynamics of illicit drug production: future sources and threats. *Crime, Law and Social Change* (27).
- NADELMAN, E. 2007. Droque: Légaliser. *Foreign Policy* VI.
- NUTT, D, KING, L, SAULSBURY, W y BLAKEMORE, C. 2007. Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *Lancet* 369 (9566).
- OJEDA, S. 2011. El desarrollo alternativo desde la perspectiva de los campesinos colombianos. *Informe sobre políticas de drogas* (36).
- PORET, S. 2006. L'impact des politiques répressives sur l'offre de drogues illicites, une revue de la littérature théorique. *Revue économique* LVII (5).
- REMENTERÍA, I. 1992. Economía y drogas. *Revista Colombianan Internacional* (20).
- SANHAUJA, J.A. 2013. Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101).
- SARMIENTO, L y KRAUTHAUSEN, C. 1990. Los orígenes de la ilegalidad de la cocaína. *Revista Colombiana de Sociología – Nueva Serie* 2.
- SHELLING, T. 1967. Economics and Criminal Enterprise. *The public Interest* (7).
- SNYDER, R y DURÁN, A. 2009. Drogas, Violencia y redes extorsivas con apoyo del Estado. *Colombia Internacional* (70).
- STUNSTEIN, C R. 1996. Social Norms and Social Roles. *Columbia Law Review* 96 (4).
- STUNSTEIN, C R. 1996. On the Expressive Function of Law. *Univerity of Pennsylvania Law Review* 144 (5).

- SUAREZ, L y FIERO, L. 1993. Drug Trafficking and Social and Political Conflicts in Latin America: Some Hypotheses. *Latin America Perspectives* 20 (1).
- SYMMES, P. 2008. A Bitter Leaf. *Mother Jones* 33 (4).
- TABARES, E y ROSALES, R. 2005. Políticas de control de la oferta de coca “la zanahoria” y “el garrote”. *Desarrollo y Sociedad*.
- THOUMI, F. 2002. Illegal Drugs in Colombia: From Illegal Economic Boom to Social Crisis. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582: 102-116.
- THOUMI, F. 2005. Ventajas competitivas ilegales, el desarrollo de la industria de drogas ilegales y el fracaso de las políticas contra las drogas en Afganistán y Colombia. *Análisis político* (54).
- TOKATLIAN, J G. 1988. National Security and Drugs: Their Impact on Colombian - U.S Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (1).
- TOKATLIAN, J G. 1997. Entorno a la extradición, una opinión expresamente polémica. *Análisis Político* (30).
- TORRES, A. 2011. La Política Comercial de la Unión Europea en la Lucha Contra las Drogas en América Latina: 20 años de preferencias comerciales. *Real Instituto Elcano* (77/2011).
- US, PRESIDENT. 1972. The Public Papers of the Presidents of the United States, Richard M. Nixon, “Statement on Establishing the Office for Drug Abuse and Law Enforcement” *Washington DC:Office of the Federal Register National Archives and Records Service* (115).
- VALETTE, M. 2007. Le nouveau schéma européen de préférences tarifaires généralisées : sous le signe du développement durable et de la bonne gouvernance. *Revue du marché commun et de l’Union Européenne* (506).
- WENDT, A. 1992 “Anarchy is What states make of it: The social Construction of Power Politics” *International Organization* 45 (2).
- WERT, J VAN. 1998. The State Department’s Narcotics Control Policy in the Americas. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 30 (2/3).
- WYELS, J G. 2006. The Coca Crux. *Americas* 58 (6).
- XIE, N. 2011. Coca Controversy. *Harvard International Review* 32 (4).

4. Artículos electrónicos

CARLSEN, L. 2012. "Obama Must Rewrite His Foreign Policy Legacy". Foreign Policy in Focus. http://www.fpif.org/articles/obama_must_rewrite_his_foreign_policy_legacy

DEA. "DEA History Book 1970-1975 ". <http://www.justice.gov/dea/pubs/history/1970-1975.html>.

JELSMA, M. 2004. "Estrategias políticas y de cooperación de la Unión Europea en materia de lucha contra las drogas." <http://www.tni.org/archives/act/1593>.

JELSMA, M. 2008. "El estado actual del debate sobre políticas de drogas." <http://www.tni.org/es/paper/el-estado-actual-del-debate-sobre-politicas-de-drogas>.

PÉCAULT, D. 1991. "Trafic de drogue et violence en Colombie," *Cultures et Conflits* (3). <http://conflits.revues.org/index117.html>.

TOKATLIAN, J G. 2012. "Despenalización razonable, ". <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-196680-2012-06-19.html>.

5. Informes

ACEVEDO, B, BEWELEY-TAYLOR, D y YOUNGERS, C. 2008. *Ten Years of Plan Colombia: An Analytic Assesment*. The Beckley Foundation Drug Policy Programme.

P REUTER y AL. 2009. *Assesing changes in global drug problems 1998-2007*. Bruselas: Comisión Europea.

UNION EUROPEA Y AL. 2011. *II Laboratorio de Paz. Sistematización Principales Resultados y Aprendizajes*. Bogotá: Delegación de la Unión Europea en Colombia.

ALVAREZ, F. 2005. *El acceso de los países en desarrollo al mercado comunitario*. Madrid: Secretaria de General de Comercio Exterior.

BEWLEY-TAYLOR, D y JELSMA, M 2011. *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes: una relectura crítica*. Transnational Institute. 12.

CAN. 2003. *Informe Estadístico Comercio e inversión entre la Comunidad Andina y la Union Europea 1991- 2001*. CAN.

CAN. 2005. *Intercambio Comercial entre la Comunidad Andina y la Unión Europea - 15 1994-2003*. CAN.

CAN. 2007. *Comercio de la Comunidad Andina con la Unión Europea-(25) 1997-2006*. CAN.

CAN. 2008. *El comercio exterior de la comunidad Andina 1969-2007*. CAN.

CAN. 2008. *El sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea. El régimen para los países andinos*. CAN.

CAN. 2012. *El Comercio Exterior de Bienes entre la Comunidad Andina y la Unión Europea 2002- 2011*. CAN.

CE. 2001. *Règlements du conseil appliquant un schème de préférences tarifaires généralisées*. CE.

CE. 2005. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées*. CE.

CE. 2007. *Andean Community Strategy paper 2007-2013* CE.

CE. 2008. *Règlements Du Conseil Appliquant Un Schème De Préférences Tarifaires Généralisées*. CE.

CE. 2009. *A report on Global Illicit drugs Markets 1998-2007*. Bruselas: Comisión Europea.

DNP. 2002-2006. *Hacia Un estado Comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP, DJS. 2006. *Plan Colombia Progress Report 1999-2005*. National Planning Department (DNP) and Department of Justice and Security (DJS).

FELBAB- BROWN, V. 2012. *Focused deterrence, selective targeting, drug trafficking and organised crime: Concepts and practicalities* . Modernising Drug Law Enforcement, report 2. International Drug Policy Consortium.

GAO. 2008. *Plan Colombia: Drug Reduction Goals Werw Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailes Plans for Reducing Assistance-Summary*. U.S. Government Accountability Office.

GLOBAL COMISSION ON DRUG POLICY. 2011. *War on Drugs*. Rio de Janeiro: Global Commission on Drug Policy.

IDPC.2013. *Modernising drug law enforcement*. International Drug Policy Consortium.

INSULZA, J. 2012. “El problema de las drogas en las Américas” y GRIFFITH, I. 2012. “Drogas en las Américas, recordemos a Albert Einstein”. *De Cartagena hacia el futuro. VI Cumbre de las Américas en Cartegena, Colombia*.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. 2008. *La droga en América Latina I: perdiendo la lucha*. Bogotá/Bruselas: International Crisis Group. 25.

- JELSMA, M. 2008. *El estado actual del debate sobre políticas de drogas*. Transnational Institute.
- HAUGAARD, L; ISACSON, A y JOHNSON, J. 2011. *A Cautionary Tale: Plan Colombia's Lessons for U.S. Policy Toward Mexico and Beyond*. Latin America Working Group Education Fund, The Center for International Policy y The Washington Office on Latin America.
- LABROUSSE, A. *La guerra de la droga : estado de la cuestión*. Fundación Medicina y Humanidades Médicas. 5.
- MACROCONSULT. 2008. *Narcotráfico: Amenaza al crecimiento sostenible del Perú*. Lima: Macroconsult S.A.
- MOLANO, G. 2010. *La política de desarrollo alternativo de la Unión Europea en Colombia. Del apoyo a procesos de paz a la cooperación con la seguridad democrática*. Transnacional Institute.
- OEDT. 2008. *Rapport annuel de 2008*. OEDT.
- OEDT. 2009. *Informe anual 2009: El problema de la drogodependencia en Europa*. Lisboa: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías.
- ONU. 1998. *United Nations general assembly special session 1998 (UNGASS). Resolutions on precursor control measures to enhance international cooperation to counter the world drug drug problem*. Nueva York: ONU.
- ORTIZ, C. 2000. *La estrategia del Programa de Desarrollo Alternativo en Colombia*. Bogotá: Subdirección del Plante.
- STEVENS, A. 2013. *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets Modernising*. Drug Law Enforcement Report 3. International Drug Policy Consortium.
- UNODC. 1999. *Possession mondiale de drogues illicites*. UNODC.
- UNODC. 1999. *Possession mondiale de drogues illicites*. UNODC.
- UNODC. 2004. *Colombia: Coca Cultivation Survey for 2003*. Viena: UNODC.
- UNODC. 2005. *Alternative Development: a Global Thematic Evaluation.*: UNODC.
- UNODC. 2006. *World drug report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. 2008. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

- UNODC. 2008. *Coca cultivation in the Andean Region*. UNODC.
- UNODC. 2009. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- UNODC. 2012. *World Drug Report*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- VARGAS, R. 2005. *Narcotráfico, Guerra y Política Antidrogas: Una perspectiva sobre las drogas en el conflicto armado colombiano*. Bogotá: Transnational Institute, Acción Andina, Oxfam Novib.
- VARGAS, R. 2011. *La política de Desarrollo Alternativo de USAID en Colombia, Un análisis crítico*. Transnational Institute.
- WHITE HOUSE. 2009. *National Drug Control Strategy*
- WOLA. 2008. *A Compass for Colombia Policy*. WOLA.
- ZAVALETA, A Y CASTRO, R. 2005. *El Problema de las drogas en el Perú*. Lima: CEDRO.

6. Textos de conferencias

- ONU. 1961. "Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes." Nueva York.
- ONU. 1998. "Political Declaration Guiding Principles of Drug Demand Reduction and Measures to Enhance International Cooperation to Counter the World Drug Problem." Presented at the Special Session of the General Assembly, New York.
- ONU. 1998. "Artículo 14." Presented at the Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y sustancias Sicotrópicas, Nueva York.

7. Documentos institucionales

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. 2004. *Estrategia Europea en Materia de Lucha Contra las Drogas (2005-2012)*.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. 2006. *CORDROGUE 44*.

8. Prensa

- THOUMU, F. 2006. "Colombia: Ventaja comparativa de la coca." *Le Monde Diplomatique, Edición Colombia*.

CANTERO, M. 2008. "Entrevista exclusiva con Ricardo Vargas:"En Colombia se aplican experiencias de Irán, Afganistán y otros conflictos"." In *Tribuna Latina*.

CAÑAS, G. 2012. "Beneficios de la droga." In *El País*. Madrid.

9. Tesis y memorias de máster

MARCY, W. 2007. "The Metamorphosis of the drug war and the cold war in the Northern Andes and Central America " State University of New York.

POUSSERY, L. 2009. "Eradication des cultures de coca et extradition de narcotrafiquants: une analyse des politiques publiques de lutte contre la drogue en Colombie." Master recherche en Politique Comparée Institut d'Etudes Politiques de Paris

TORRES, A. 2009. "La Politique Commerciale Dans La « Lutte Anti- Drogue » :Une analyse du Système de Préférences Généralisées de l'Union Européenne en Colombie " MA Thesis Institut d' Études Politiques de Paris, Sciences- Po.

10. Páginas Web

Comunidad Andina de Naciones <http://www.comunidadandina.org/>

Unión Europea http://ec.europa.eu/about/ds_es.htm

UNODC <http://www.unodc.org/>

Just the facts <http://justf.org/>

Policía Nacional de Colombia <http://www.policia.edu.co/>

White House <http://www.whitehouse.gov/>

DEA <http://www.justice.gov/dea/index.shtml>

USAID <http://www.usaid.gov/>

International Drug Policy Consortium <http://idpc.net/es>

Global Commission on Drug Policy <http://www.globalcommissionondrugs.org/>

Drug Policy Alliance <http://www.drugpolicy.org/issues>

The Beckley Foundation <http://www.beckleyfoundation.org/>

Drug Policy Research Center <http://www.rand.org/multi/dprc.html>

RESUMEN EN INGLÉS

SUMMARY

The phenomenon of drug production, trafficking and consumption is one of the most important contemporaneous problems of society. Drug consumption threatens the public health of citizens, while illegal production and trafficking of drugs creates serious problems involving two issues: security and the economy. Drug policies - the object of this PHD dissertation- are far from being the solution to the described problem, making the anti drug policies themselves some of the causes of violence and insecurity.

The current international drug control system was already consolidated by the second half of the 20th century, originating from the concerns about drug consumption (North America and Western Europe being the most important consumers). Some drug use is considered so dangerous that the United States identifies drug consumption as a problem that threatens national security. Logically in this framework, the main target is to eradicate illegal drug use; and the best way to reduce consumption is by forbidding consumption and production.

This prohibitive system originated in order to protect society from the risks of drug consumption, but after 5 decades, new harms have appeared caused by the illegalization and restriction of drugs. Illegalization itself and some drug policies are now part of the drug problem. The present drug control system, based on prohibition, claims that the illegality of production and consumption affects the reduction of supply and demand. With this logic, prohibition increases the risks for producers and traffickers; in consequence fewer people will traffic in drugs or produce them. And forbidding consumption and the criminalization of consumers are policies which are supposed to reduce drug use, because individuals may be afraid to be penalized. But in practice, neither argument holds water. The sanctions imposed on production and consumption haven't been effective in reducing drug demand and supply.

Drug policies have affected the supply and demand of illegal drugs in two contradicting ways: with the aim of reducing consumption, drugs have been prohibited, but at the same time, illegalization has encouraged the emergence of criminal drug trafficking organizations. These organizations have shown an enormous capacity to

create violence. This is not the case of the traffic of all illegal substances or of all regions, but it is the case of Latin America, where countries affected by drug production and trafficking, whose social economic and political stability are threatened.

The study of drug policies is becoming more and more necessary, because prohibitive policies have magnified the drug consumption problem. Drug consumption hasn't decreased, but new costs and damages have appeared caused by some drug policies. These findings have started interest in the study of governmental or institutional public policies whose effects are null or even counter-productive. In other words, how is it possible that the establishment of a public policy can veers so much from its objectives? This question has led us to the study of individual behavior towards regulatory mechanisms, established mainly by public institutions. Some individual and social behaviors are fixed by cultural norms, which sometimes are very far from legislation supported by some public policies, such us drug laws.

Our study of the drug policies relates the mentioned phenomena: drug consumption as an explanatory factor of two processes (antidrug policies and drug production) and drug trafficking and production (as an explanatory factor of insecurity). We limit the study to the case of cocaine, whose trade is one of the most violent in the world and whose market value is the highest within the illegal drugs. The actors that are part of this problem are the consumers, concentrated mainly in North America (principally in the United States) and in the European countries (principally in Western Europe); the producers, concentrated in Bolivia, Colombia and Peru; and the mafias in charge of its distribution that operate in countries that produce, traffic in or consume drugs. The drug policies have arisen from governmental and institutional actors, who are a part of the problem.

Cocaine consumption has spread geographically in the previous years. Although Western Europe and North America still are the main consumption areas, in Latin America consumption has increased notably. In other regions, such us Africa, cocaine consumption is spreading, too. Nevertheless, the market value of cocaine is higher in European countries, the United States and Canada. As a result, most of the profits from cocaine trafficking are obtained in these regions. Europe and the United States are regions affected only by cocaine consumption. Latin America, traditionally

affected mostly by production and trafficking, nowadays is facing new challenges, by becoming a region of production and consumption.

Within this context of drug prohibition, the most important cocaine consumers, the United States and the European Union, have been financing and developing programs to reduce cocaine production for decades. With the belief that destroying production at the source will be a good option to solve the drug problem, crop eradication has become one of the most important policies in the “War on Drugs” in the last decades. This dissertation details the international policies designed to reduce illegal crops and drug production in Colombia. In spite of efforts to reduce consumption and production, drug trafficking is still strong. Therefore, there are questions to be answered. Despite endeavor to control production, why has total cocaine output been fairly stable? Why are international and national agents still developing these policies? Will those policies have any chance of success?

The case study of Colombia is justified because of its importance in the production of cocaine. Since the illegalization of drugs, Colombia has had an important role in illegal drug production and trafficking. Colombia is the country where the phenomenon of massive drug organizations (the Cali and Medellin cartels) took place. After the fall of these criminal organizations, whose members had even been part of the political system, a reduction of cocaine production wasn't achieved, a fact that demonstrates the complexity of drug trafficking. Besides its historical importance in relation with illegal substance traffic, Colombia is also a country involved in an armed conflict, where insurgent groups obtain financing from cocaine production.

In our analysis of international drug policies, Colombia is the most relevant country because it is the scene where, for the last four decades, several international actors have been trying to reduce drug production in collaboration with the Colombian government through two main policies: crop eradication and interdiction. The Colombian Government has been and is the first strategic ally of the United States in the war on drugs in the Andean countries.

This research analyzes the policies established by different role players involved in the war on drugs in Colombia: the Colombian government, the United States, the

European Union and the United Nations. These actors share the same objective of eradicating drug production, but have different agendas. The principal interest of the international role players is to reduce drug consumption within their countries while, the main interest of the Colombian government is to reduce drug production because it is a source of violence, corruption and gives support to guerrilla groups.

The current international circumstances have now made the production and consumption of drugs a highly relevant issue. Violence in Latin America has increased because of drugs, which is reflected nowadays by the level of violence reached in Mexico and Central America, at the same time that the war on drug librated by the United States is now moving from the Andean countries to Central America and Mexico, the new target of most military counternarcotics operations.

The prohibitive international system is being questioned now more than ever. There exist several significant events that allow us to consider a change of the mindset regarding the drug control system: several presidents of Latin American countries have expressed the need to review current drug strategy; decriminalization of consumption is becoming more and more extended in western countries; the change of the United States' position (the first role player in the international system of drug control) because of its change in domestic policy, which is reducing repression as a method of dealing with drug consumption and increasing the importance of prevention and treatment of problematic drug users.

This dissertation is quite relevant for Spain due to the lack of international drug policies research in the country. Spain is one of the most important cocaine consumers; a fact that makes the country one of the most important actors in illegal drug issues due to the high demand and because of the geographic role of our country, which is one of the main European points of entry for cocaine.

This dissertation **is divided into two parts**. The first part analyzes the phenomena of production, consumption and control of illegal drugs; this part focuses on the basis and constitution of the international drug control system. The second part, addresses the study of the control of cocaine production in Colombia. This case of study

is focused mainly in the analysis of international and domestic policies in Colombia and the study of the role player's drug strategies.

The first part is composed by three chapters. The first one analyzes the characteristics of illegal drug markets, where the main issues addressed are: the drug market price formation, the relation between violence and illegal drug trafficking, and the drug industry organization. The second part of this chapter describes a general vision of the drug production, trafficking and consumption in the world. This chapter is the starting point for the study of the transnational phenomenon of illegal drugs, one of the most profitable markets in the world.

The second chapter sets a theoretical framework for the drug control measures. The main subjects of study are the principles and bases of the drug control system and the configuration process of the prohibitive system. The objectives and interests of the national and international role players in Colombia are analyzed in this part as a fundamental explanation for their implication in the drug policy in Colombia. The last part of this chapter studies the behavior of individuals towards regulation mechanisms related with drugs; for this proposal is analyzed how individual's behavior is influenced by social norms. The purpose of this section is to link the social norms with the failure or success of the drug policies and laws.

Chapter three provides the historical evolution of two key processes in our study: the emergence of drug production and trafficking in Andean countries and the development of the international drug control system. The historical context of Bolivia, Colombia and Peru encouraged the development of cocaine production in this region. While the emergence and consolidation of the international drug prohibitive system was the beginning of anti-drug policies and the beginning of illegal drug trafficking.

The second part of this PhD dissertation has four chapters and is focused on the study of drug policies in Colombia. The units of analysis are: the Colombian Government, the United Nations, the United States and the European Union. Chapter four focuses on the study of drug policies developed in Colombia implemented by international actors and the national government. The main causes attributed to cocaine production in Colombia are considered as an explanatory factor of the drug reduction

measures. To evaluate the results of coca crop reduction policies in Colombia, we have analyzed the work carried out by several authors who have created economic models to explain coca crops in Colombia. These models include the crop eradication policies as one of the explanatory variables, and the coca production as the explained variable.

Chapters 5 and 6 analyze the drug policies implemented by the United States and the European Union respectively. The chapter on the United States studies its historical evolution in the international drug control system and its foreign drug policy in Colombia. To measure the effectiveness of the United States drug policy in Colombia we evaluate the results of Plan Colombia (Plan for Peace, Prosperity, and the Strengthening of the State). In the study of the European Union we analyze the European drug policies in Colombia and its results.

Chapter 7 includes all the role players in Colombia. These actors have implemented the crop eradication system in Colombia, the main drug policy in Colombia. This last chapter analyzes the actions of the Colombian Government as the main role player, in collaboration with international role players, and the United Nations as a global role player. This chapter allows us to observe Colombia as a stage for several drug reduction policies, all of them belonging to the international prohibitive strategy.

From this theoretical perspective, **the analytic perspective** that we have used to approach the study of drug policies is constructivism. We agree with social constructivism in its fundamental propositions; considering that ideas and norms are the key of the constitution of the international system. International world is a construction, where shared ideas and norms determine the structure of the international system, the interests and identities of the role players. Since this perspective international relations are defined by common interests, rules, conventions and norms.

Constructivism identifies that certain rules, socially constructed, influence the behavior of individuals, states and groups. In the explanation of production, consumption and regulation of drugs, we consider that some rules socially constructed determine the behavior of the individuals who participate in these phenomena. The behavior of consumers, sellers and producers of drugs is motivated by social norms.

This fact makes constructivism the theoretical approach most proper for our dissertation.

Since constructivism, identities are the basis of the interests. In the international system the normative structures and the ideational structures have an important role in the establishment of the identities and interests of the states. Since this view, the need of fight against some drugs is an element constitutive of the identity of the international identity and of the role player's identity. In our study, the need of reduce drugs is an constitutive element of the United States and the European Union identities as global role players.

Considering drugs as a problem that has to be part of the country's political agenda is an example of constructed action. There are many problems in the world which cause harms, but only a few are part of the country's political agenda. So, problems are not an objective part of reality, but are subjectively defined and constructed by social experience. According to constructivism the international system is regulated by created values, interests and ideas. Since this perspective, the choice on drug policy depends on how the actors conceptualize the phenomenon, and there are not objective reasons to consider drugs as illegal substances, because this consideration is a perception created in a concrete moment in certain societies and can change over time.

Our dissertation considers the perception about drugs as the beginning of drug policies. All drug policies have emerged from subjective ideas that have been spread in certain time. Institutions have a key role in the social construction of international society. Regarding identities and interests as endogenous factors, both variables are influenced by international institutions. In the analysis of drug policies, the institutionalization process of the drug control system is correlated with the creation and diffusion of values and ideas about drugs.

Since this theoretical perspective, this PHD dissertation proceeds from **two basic and two auxiliary hypotheses**. Four objectives have oriented the development of the dissertation.

The international drug control system is based on the idea that certain drug consumption must not be permitted, and the best way to end drug use is by forbidding it. So, the system claims that illegality is the best solution for the problems of consumption and production. The first objective of this dissertation is to determine the validity and efficacy of prohibition as a mechanism to reduce the supply of drugs. Are illegality and law enforcement an effective way to fight drug trafficking?

Forbidding and punishing drug consumption has been the most used method to reduce the consumption of certain drugs classified as illegal; meanwhile, other methods, such as information or prevention (these methods are also used to prevent illegal drugs use), are employed to reduce legal drugs consumption. The evidence that illegal drug consumption has been high, in spite of being regulated, takes us to the second objective of this dissertation, focused on understanding the phenomena of illegal substance consumption and the instruments used for its regulation. Why illegal drug consumption is socially accepted? Is prohibition an effective method to restrain drug consumption?

The United States and Europe have implemented international policies in order to reduce the production of certain drugs consumed within their population, but produced in other countries. The principle of these policies is that by attacking drug production at the source, consumption will disappear. The third objective of this thesis is to understand the purpose and procedures of the international drug policies and determine their effectiveness. Are the foreign drug policies effective in reducing illegal drug production? Is attacking drug production at its source a good way to solve the drug problem? Do these policies have any chance of influencing the problem of drug consumption?

Two main policies have been established to reduce coca crops in Colombia: alternative development and crop fumigation. Both policies could be classified as the same strategy – the coca crop eradication policy – because both have the same objective, to eliminate coca crops. Although there are many important differences in the methods used by the actors (the Colombian Government, the United States, the European Union, the United Nations) to eradicate coca crops, all of them are acting under the same prohibitionist logic, and all of them have the same interest in eliminating cocaine production. The fourth objective of this dissertation is to analyze the impact of

the eradication policy in Colombia and determine its effectiveness. What has been the impact of drug policies in Colombia? Do these policies have any chance of being successful?

Basic Hypothesis 1

Illegalization and law enforcement are not effective mechanism to reduce drug production and trafficking. Drug law enforcement contributes to the increase in the value of illegal drugs, causing prices to rise and augmenting the traffickers' profits. Illegality and law enforcement actually contribute to the high value of cocaine.

For the development of this hypothesis, the international process of drug control and the effects of drug prohibition are studied. The development of this hypothesis includes the study of the factors that contribute to the establishment of the retail price of illegal drugs, focusing on the factors that make the price of cocaine so high.

Auxiliary Hypothesis 1

Prohibition is not an effective policy to reduce cocaine consumption, a phenomena explained by social norms distanced from legal norms. Illegality is not effective as a mechanism to dissuade people from illegal drug consumption.

Because of the prevalence of drug use, this hypothesis asks if forbidding a drug contributes to a reduction in its use. The development of this hypothesis is focused on the explanation of illegal drug consumption through the study of social norms followed by people that influence their behavior, such as drug consumption.

Basic Hypothesis 2

Foreign drug policies to reduce drug production have not been successful, and these policies do have the capacity to significantly impact the problems of drug production and consumption. The capacity of reaction of criminal groups involved in drug trafficking counteracts the repressive policies against production and trafficking. Illegal drug production is still stable due to its high demand.

The international system of drug production control is based on interdiction and eradication policies. The United Nations, the United States and the European Union are the principal role players in this international strategy. Nevertheless, demand and supply are still high. The development of this hypothesis is based on the study of the mentioned actors and their strategies to reduce illegal drug production.

Auxiliary Hypothesis 2

The coca crop eradication policies in Colombia have not been successful in reducing cocaine production. In spite of the displacement of the crops, cocaine production is elevated due to its high demand and high value; factors that guarantee its production and that are not affected by eradication.

The development of this hypothesis is focused on the study of foreign drug policies in Colombia in collaboration with the Colombian government. The criteria to evaluate drug policy and its results are studied to address this issue.

Thirteen **conclusions** are reached in this PHD dissertation, where the two basic and two auxiliary hypotheses are confirmed. The most important finding claims that, despite efforts to control cocaine production, its total output has been fairly stable. So, Prohibition has shown that it is not the best way to solve the drug problem and has even created problems, other than drug consumption.

To forbid a product with high demand creates an illegal market for that product. In our case study, cocaine prohibition caused organized crime to become involved in its production and trafficking. Additionally, the factors that guarantee illegal drug production, high demand and large profits, are not affected by the prohibitive system. In fact, illegality and law enforcement actually contribute to the high value of cocaine. Law enforcement in the consumption markets has a double effect: first, it increases the price of cocaine (the desired effect because demand is supposed to decrease if the price increases), but it has another side effect: an increase in the trafficker's profits, which is an incentive to keep the business running.

Illegality is a factor that greatly influences the retail price of drugs. However, it is not illegality in itself, but persecution and punishment of drug production and

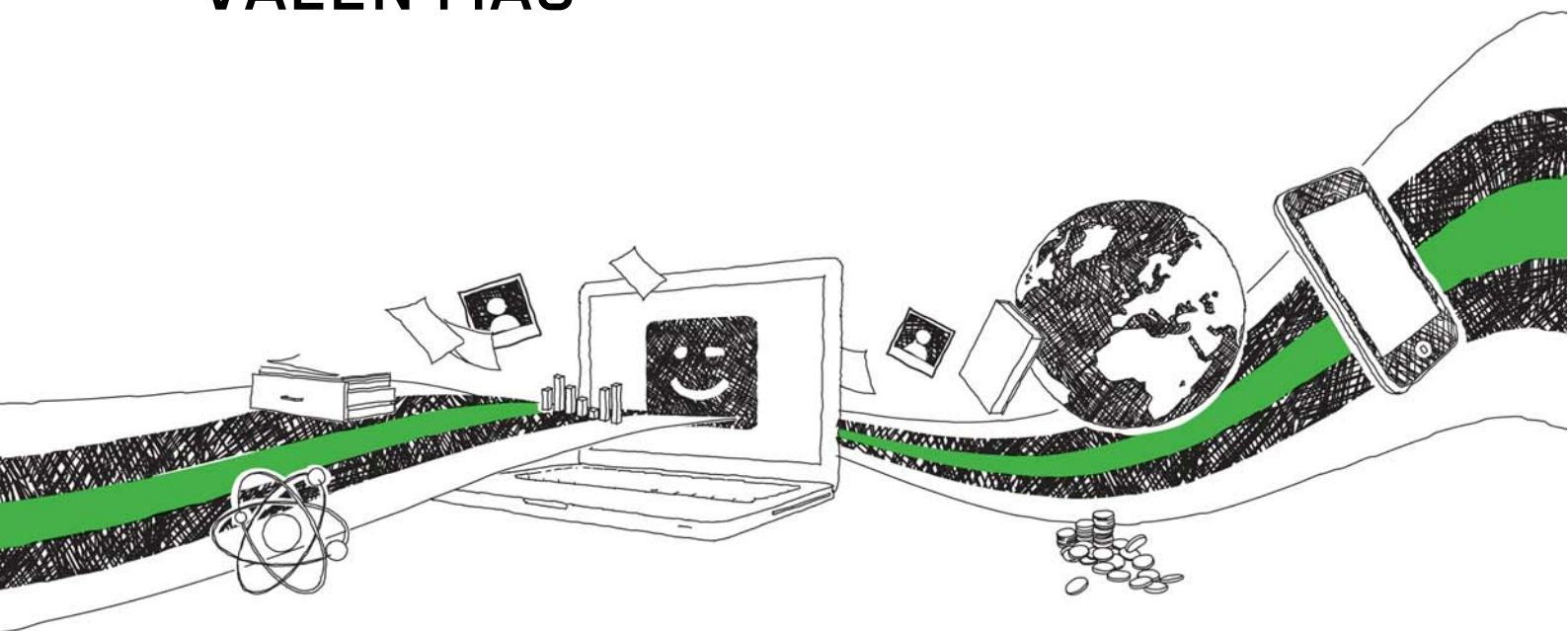
trafficking that notably increase the costs due to the risks involved. Risks of seizure while trafficking are different depending on the country. These risks will be reflected in the retail price. In addition to illegality and demand, the other factors that affect the final price of drugs are the characteristics of the product itself and its distribution networks. Both of these factors are affected by law enforcement. The accessibility of a product affects the price of drugs: the more difficult it is to obtain the product on the market, the more expensive the product will be. If a product is illegal, but very accessible, and has a much extended sales network (such as cannabis in most countries), the price will decrease.

Demand has neither been affected by prohibition. Cocaine use hasn't decreased since illegalization, so we can claim that cocaine consumers are not inhibited by the illegality of the substance. This fact can be explained because the consumer's behavior is not always sanctioned by social norms. There are social norms which do not consider drug consumption as something essentially wrong. In this sense there is a big gap between society and law.

The eradication policy in Colombia, as a part of the prohibitive international system, hasn't led to a reduction in consumption. On the other hand, the prohibitive system has caused other harms, such as violence, corruption, and insecurity. In addition, the public expense in drugs policy has been enormous. Despite this, eradication still one of the most important drug policies in Colombia.

After these findings, a change in drug policy is needed to prevent violence in Latin America caused by drug trafficking. Questioning illegality is necessary in order to change the current mindset of the failed war on drugs.

CON GRIN SUS CONOCIMIENTOS VALEN MAS



- Publicamos su trabajo académico, tesis y tesina
- Su propio eBook y libro - en todos los comercios importantes del mundo
- Cada venta le sale rentable

Ahora suba en www.GRIN.com
y publique gratis

