

## **La lucha Global contra las drogas ilícitas.**

### **La Experiencia Colombiana.**

Rafael Pardo Rueda

La política antidrogas colombiana ha pasado por varias etapas en función del papel de Colombia en el negocio de las drogas ilícitas y ha estado signada por los hitos globales y norteamericanos en esta materia.

1. La primera acción anti drogas que se realizó en este territorio fue a raíz de la expansión del cultivo de marihuana en la costa Caribe en la década de 1970.
2. Cultivos a gran escala de marihuana se desarrollaron en Colombia después de la destrucción de cultivos en México y Jamaica. Fue la primera guerra contra las drogas declarada por Richard M. Nixon. En 1975 Colombia era el primer exportador de esta hierba.
3. La acción del gobierno colombiano fue fundamentalmente y por presión norteamericana, aplicar la misma política que se había aplicado en México y Jamaica en años anteriores consistente en fumigación de cultivos. Paraquat y luego Glifosato fueron los químicos utilizados.
4. Este cultivo casi desapareció en Colombia y trasladó a Estados Unidos.
5. El narcotráfico era visto como algo folklórico y sus dineros aceptados.
6. En la década de 1980 dos instrumentos paralelos se discutieron con los Estados Unidos, la extradición de nacionales y la cooperación judicial. El primero se adoptó en el congreso, sin debate, y en 1984 fue aplicado por primera vez luego de asesinato de Lara Bonilla. El segundo, la cooperación judicial e intercambio de pruebas, solo se abrió a partir de 1990 y sin estar regulado mediante tratado.
7. Organización de carteles. Especialización de crimen organizado en esta década, controlaron a sangre y fuego la distribución en las ciudades de Estados Unidos, abrieron pistas y rutas en el Caribe, establecieron rutas de abastecimiento de pasta de coca desde Bolivia y Perú, abrieron laboratorios de gran capacidad en las selvas, y crearon un cartel.
8. Los traficantes eran conocidos y reseñados en los medios pero no tenían procesos judiciales. Escobar era congresista y los Rodríguez banqueros. Todos financiaban políticos.
9. La política de acción en Colombia en la segunda mitad de los ochenta fue una extensión de la política norteamericana denominada *King pin strategy*, que consistía en la persecución

- a los jefes de las organizaciones criminales, su captura y su extradición para ser juzgados en Estados Unidos.
10. 1984. Primera oferta de rendición de carteles. Entrega a cambio de no extradición
  11. Interdicción en el Caribe, evitar que ingresen vuelos a Estados Unidos. CBI.
  12. Guerra armada de los jefes de los grupos armados contra la extradición. Recrudescimiento de violencia selectiva y generalizada, asesinatos de funcionarios, periodistas, policías, magistrados, jueces y políticos.
  13. Guerra jurídica, política y mediática de los jefes de los carteles en contra de la extradición. Demandas ante la Corte, campaña de medios, búsqueda de aliados políticos para tumbar el tratado y su aplicación. Conflicto abierto con el estado y primera extradición significativa. Carlos Ledher.
  14. Adopción en Colombia de un Estatuto antidrogas, ley 30, recopilación de normas penales sobre posesión, tráfico, cultivo etc. Elevación de penas, creación de tipos penales relacionados con narcotráfico. Lavado de activos, testaferrato, etc. Derivado de la Convención de Viena antidrogas.
  15. Creación de una rama en la Policía Nacional, a cargo de anti- narcóticos. Funciones: la inteligencia y las operaciones contra la infraestructura de producción de narcóticos. Promoción de parte del gobierno norteamericano de una isla de excelencia en la Policía Nacional.
  16. Narcos. Escalamiento de la guerra. Creación y extensión de paramilitares. Entrenadores y asesores extranjeros (Israelíes e ingleses) Clímax de desestabilización. Magnicidios. Corrupción. Guerra entre carteles.
  17. Legislación especial. Creación de un grupo elite en la Policía para enfrentar carteles. Creación de delito de enriquecimiento ilícito. Incautación de bienes. Facultades judiciales a Fuerza Pública, jueces sin rostro.
  18. Corrupción política para tumbar la extradición. Creación de alianzas políticas de narcos.
  19. 89-90 Diplomacia de drogas, búsqueda de reciprocidad, Colombia no es el culpable sino la víctima, el consumo es el que impulsa la oferta, corresponsabilidad en dos temas, control de armas ligeras que empezó como una iniciativa colombiana hasta ahora que hay una convención internacional para regular su venta y exportación. Comercio como compensación. ACDEA en EU en 1991 y SPG DROGAS en Europa.
  20. Dialogo multilateral, cumbre de Cartagena, andinos mas EU y luego Texas san Antonio, andinos mas Venezuela y México mas EU. Luego se paró durante Clinton tal vez por imposibilidad política, nadie quería una foto con Fujimori.
  21. Reforma judicial creación de Fiscalía General, reforma policial. Jueces, fiscales y testigos sin rostro. Política amplia de

- recompensas y de cambio de identidades y protección de testigos.
22. Lucha contra carteles, adopción de negociación de penas, plea bargaining, creación de grupo mixto de FFMM y Policía, Bloque de Búsqueda, desmantelamiento de carteles y enfrentamiento y sometimiento de carteles de Medellín y Cali.
  23. Interdicción aérea en el Sur de Colombia. Estrategia norteamericana de controlar los países fuente de la coca. Source Countries. Red de radares en el Sur.
  24. 95-97. Transformación del papel de Colombia en el negocio de cocaína. Los carteles ahora son mexicanos. Colombia es primer productor de hoja de coca. Los carteles son reemplazados por otros que se transforman a su vez en paramilitares con ejércitos.
  25. Cambio en la naturaleza del negocio de drogas. De país procesador y exportador a cultivador. De 25 has a 200 mil en el curso de tres años. Las Farc pasan de tener la droga como instrumento del conflicto a tener acuerdos limitados y luego ilimitados y fusión con narcos. Paras ídem.
  26. 94-98. Gobierno de Samper. Parálisis de instrumentos políticos de cooperación y policialización de la actividad antinarcóticos.
  27. 98. Pastrana. Cambio en la estructura del negocio de drogas y cambio de la estrategia de combate. Colombia se convierte en primer productor de hoja de coca, las guerrillas toman control de zonas de coca, militarización de la estrategia, tres batallones anti narcóticos y 60 helicópteros. Plan Colombia. Fumigación. Reducción de área cultivada en 40% en tres años.
  28. Estados Unidos adopta una política de re socialización narcos, negociación de penas, cambio de identidades, y muchos negocian ser extraditados. Extradición es una opción deseable para algunos narcos.
  29. 2002. Uribe. Intensificación de Plan Colombia. Control territorial e interdicción marítima. Estancamiento en la reducción de cultivos. Intensificación de extradiciones. Casi 700 en seis años. 14 jefes paramilitares extraditados.

### **COLOMBIA TREINTA AÑOS DESPUES.**

30. Colombia en treinta años ha desplegado una variedad de políticas y de instrumentos. Ha renovado e innovado instrumentos judiciales como iniciativas propias, creación de jueces, fiscales y testigos son reserva de identidad, tribunales especiales de juzgamiento, fiscales especiales, creación de nuevos tipos penales, sometimiento y negociación de penas. Ha adoptado políticas norteamericanas como extradición o incorporado legislaciones internacionales como lo prescrito en la Convención de Viena. Ha creado con colaboración

norteamericana grupos como la Policía Antinarcóticos, el Cuerpo de Guardacostas, la Brigada Anti Narcóticos del Ejc, el servicio Aéreo de la Policía, la red de radares de la FAC, por iniciativa propia el Cuerpo Elite de la Policía y el Bloque de Búsqueda contra los carteles de Medellín y Cali. Se han construido cárceles de alta seguridad, se han desplegado programas de sustitución de cultivos ilícitos, uno con apoyo de comunidad internacional y otros con presupuesto interno.

31. Sin embargo la exportación de cocaína de Colombia se mantiene estable. Colombia ahora es país consumidor de cocaína y derivados. Estados Unidos no es el primer destino de consumo de la cocaína colombiana.
32. Los capos muertos, presos o extraditados son reemplazados por otros, más ricos y más violentos, los campesinos son los principales receptores de las sanciones penales, ningún campesino de los 70 mil que cultivan coca se enriquece, la corrupción política, oficial y judicial se recicla, el precio de la coca en EU no aumenta pero hay otros mercados lucrativos como Gran Bretaña y España. Brasil, México y grandes ciudades latinoamericanas se convierten en mercados de consumo y en campos de batalla de grupos de crimen organizado.

## **NECESIDAD DE UN NUEVO PENSAMIENTO.**

Thomas S. Kuhn en su famoso ensayo La Estructura de las Revoluciones Científicas plantea lo que pasa cuando un cuerpo de conocimientos, convencionalmente aceptado como la teoría dominante, deja de tener la capacidad de explicar todos los eventos dentro de esta área. Ciertos hechos no corresponden con lo prescrito por la teoría convencional y se dejan ahí como anomalías. Pero cuando el número de anomalías es de una cierta dimensión se pone en cuestión al teoría misma y se genera otro conjunto de conceptos que forma una nueva teoría.

Sin ánimo de comparar a la física teórica con algo tan banal y tan sucio como el negocio ilegal de drogas lo que está pasando en este campo es que el paradigma dominante, la teoría convencional ha dejado de explicar lo que pasa y por tanto la política, derivada de esta teoría está fallando como un carro viejo. Cada rato le aparece un nuevo daño, o anomalía, que se pretende explicar puntualmente, pero el cúmulo de anomalías es tal que el paradigma está en crisis y hay que reemplazarlos.

El Plan Colombia fue una iniciativa que respondía al cambio que había tenido el negocio de las drogas. Hasta mediados de la década de los noventa el negocio de la coca tenía como características básicas estos

rasgos. La hoja de coca se cultivaba principalmente en Perú y Bolivia, que producían 80% o más de la hoja, y allí se procesaba en pasta, la que se transportaba en pequeños aviones por la cuenca amazónica territorio colombiano, donde se mezclaba con insumos químicos y se convertía en cocaína. Se enviaba a Estados Unidos que consumía el 90 % de la cocaína del mundo. Los carteles formados por colombianos tenían control al acceso al mercado norteamericano. A mediados de los noventa se dieron dos transformaciones sustanciales.

La primera que los carteles colombianos fueron destruidos y el control de acceso al mercado norteamericano pasó a carteles mexicanos. La segunda que por una combinación de eventos se redujo el área bajo cultivo en Perú (Valle del Huallaga) y en Bolivia (Valle del Chapare), y Colombia se convirtió casi de la noche a la mañana en el mayor productor de hoja de coca. De un año a otro, del 94 al 96 Colombia pasó de tener veinte o treinta mil hectáreas adecuadas para siembra de coca a tener casi doscientas mil. Además estos nuevos cultivos se ubicaron todos en zonas donde la Farc tenían fuerte presencia en el sur occidente del país. Estas doscientas mil hectáreas de hoja de coca fueron el motor del crecimiento de la Farc en la última década.

Estas transformaciones en el negocio de la coca motivaron una aproximación distinta al control de este negocio ilícito. El racional en la lucha antidroga es afectar la oferta para dos cosas. Primera para disminuir el suministro de alcaloide a los mercados. Segundo para elevar el precio al consumidor lo que disuade a nuevos consumidores para entrar al vicio. El Plan Colombia por tanto era un enfoque adaptado a la nueva realidad del negocio en la cual un alto porcentaje del área cultivada estaba protegida por un grupo armado en zonas de difícil acceso. De ahí la necesidad de reforzar al Ejército como la única fuerza con capacidad para proveer seguridad en la erradicación en estas zonas.

Los primeros tres años del Plan Colombia, que comprende no solo ayuda militar sino también programas de fortalecimiento institucional y desarrollo social en las áreas donde se cultiva la coca, fueron bien manejados y se cumplieron las metas que eran reducir al la mitad el área sembrada de coca en seis años. En 2003 se había reducido en 37.5% y se estaba muy cerca del 50'%.

Las primeras anomalías sin embargo empezaron a observarse. A pesar de la impresionante reducción del área sembrada el precio en las calles en los mercados consumidores en lugar de subir bajaba o en el mejor de los casos se mantenía estable. Se dijo entonces que era que había grandes cantidades de cocaína almacenada y que los narcos la sacaban y así mantenían el precio estable. Chimba la explicación ero la dieron las agencias nacionales e internacionales más serias. Luego, en 2005, el año pasado empezó otra anomalía. A

pesar del aumento en la fumigación el área total sembrada no disminuyó sino una pequeña fracción. Mientras en 200 había que fumigar 3 hectáreas para erradicar una e, 2005 hubo que fumigar 22 hectáreas para erradicar una. La fumigación había llegado a su nivel de ineffectividad. Luego en este año apareció una medición de áreas sembradas de coca que mostraba un aumento. Se dijo que lo que pasaba es que esa medición incluía áreas que antes no estaban siendo observadas en los vuelos de satélite y que no era por tanto comparable. La pregunta es si esas zonas no reportadas antes, tenían o no tenían coca sembrada. La última anomalía fue la publicada recientemente en la revista Cambio que divulgó un reporte avalado por el gobierno que mostraba que la producción total de cocaína procesada que salía de Colombia no había disminuido de 900 toneladas al año a menos de quinientas como se venía diciendo, sino que estaba casi igual que hace cinco años.

Toda esta lucha ha costado miles de vidas a los colombianos, cientos de miles de hectáreas de selvas destruidas por los cultivadores y fumigadas por las autoridades, cinco mil millones de dólares financiados por Estados Unidos y una cifra no inferior del presupuesto colombiano, Y al final tenemos que no se sabe ni la efectividad de la política, ni el área sembrada, ni la cantidad producida de coca y el precio sigue igual y el consumo igual y la plata para los grupos ilegales igual. Además la extradición, instrumento discutido pero excepcional y orientado únicamente a los jefes del negocio, se volvió masivo, indiscriminado y dirigido a mandos medios y bajos del negocio y sustituyendo la justicia nacional y en no pocos casos se volvió deseada por los narcos.

Un nuevo pensamiento debe partir de una conceptualización nueva. Si se sigue en la línea pensamiento de oferta y demanda, de países productores, países consumidores, países de tránsito, transportadores, lavadores, interceptores., etc. se sigue en la misma línea mental que no ha funcionado.

Hay países que son productores y consumidores. EU, es el primer consumidor de cocaína y el primer productor de marihuana. Colombia, tiene alto nivel de consumo, lo mismo que México. El enfoque de reducción de oferta parte de una teoría, si no equivocada al menos inútil. Interrumpir la oferta para elevar el precio, así elevar el precio al consumidor y desestimular la demanda por alto precio.

Pregunta, el alto precio del producto desestimula la demanda? El bajo precio la estimula? La disponibilidad de droga estimula el mayor consumo? Son preguntas que exigen mayor investigación.

La investigación sobre el porqué de las adicciones, de como se adquieren, de como se eliminan, de a que edades se es más susceptible de adquirir adicciones, de cuales estímulos ambientales son los más adecuados para estimular o desestimular adicciones, de cuales son los posibles tratamientos para prevenir predisposición genética a la adicción.

Pregunta, el alto precio o el alto margen incentiva entrada del crimen organizado a este negocio ilegal? O es la presencia dominante de mafias en esta actividad el factor para que se den altos márgenes y altos precios.

Papel de la ley penal? La estrategia judicial es la correcta? Penalizar al productor? Penalizar al consumidor? Que penas son las apropiadas para disuadir? Negociar penas con los grandes traficantes es compatible con la penalización? El enriquecimiento de abogados e intermediarios en los procesos de negociación tiene de todo menos de justicia. Es más parecido a una corrupción institucionalizada que a una lucha por imponer la ley y la justicia.

Cual es la eficacia de las medidas administrativas restrictivas como visas o lista Clinton a empresas sospechosas de transacciones ilícitas O de medidas diplomáticas como certificación?

Que papel cumplen las iniciativas de despenalización del consumo que son tan extendidas hoy día en muchas ciudades y países. Si son efectivas en contener o en reducir el consumo porque no se intercambian experiencias al respecto? Si se mantienen estas medidas en ciudades norteamericanas y europeas por que no se piensa seriamente en fórmulas de regularización del suministro de drogas a los adictos en estas ciudades. No puede haber soluciones parciales a una cadena de negocios que es ilegal y prohibida en todos sus eslabones menos en el consumo final.

En lugar de hablar de legalización habría que evaluar la efectividad de la despenalización de consumo, intercambiar experiencias de control, de tratamientos, de reducción de daño, etc. y buscar complementos a estas iniciativas con cadenas controladas de suministro.

La cooperación internacional que se ha mostrado tan activa, eficaz e intrusiva en la aplicación de medidas de represión, en la colaboración judicial, en la colaboración militar y policial, tendría que volcar su interés en complementar, no en sustituir, este esfuerzo para tener un mejor intercambio internacional. Intercambio de investigaciones sobre adicción, sobre tratamientos, sobre controles al consumo, sobre campañas de disuasión, de nuevas iniciativas que reduzcan el consumo, de iniciativas que permitan tratar la adicción, que eliminen los daños colaterales, que den apoyo a las familias de los adictos, que

financien los tratamientos, que hagan que este negocio ilegal deje de ser el factor de criminalidad, corrupción, desestabilización y distorsión de valores en estas sociedades.

Ante tantas y tantas anomalías, ante tantas preguntas e inquietudes, no habría que revisar el paradigma que sustenta la política anti drogas? No habría que sentarse a mirar en detalle, con los mejores académicos y analistas que es lo que está pasando? Que funciona y que no? Volviendo a Kuhn, cuando una teoría pierde la capacidad explicativa y aparecen tantas anomalías inexplicables es que ha llegado el momento de otro paradigma.