

Los retos políticos frente al fracaso de la prohibición

Las drogas en Colombia y en la región andino-amazónica

Por: Ricardo Vargas Meza ¹

Luego de una ligera caída en la producción de coca durante los años 2003 y 2004, la región andina ha restablecido el promedio histórico de 200.000 hectáreas de hoja de coca que ha conocido el área durante los últimos 16 años. Con ello, el territorio andino amazónico promedia un potencial productivo de 1.000 toneladas de cocaína que anualmente salen hacia los mercados internacionales. (véase cuadro No.1)

Cuadro No. 1
Área de coca en la región andina
1992 – 2005 (Hectáreas)
según cifras del Dpto. de Estado

Año	Bolivia	Perú	Colombia	Total
1992	45.500	129.200	41.206	215.906
1993	47.200	108.800	49.787	205.787
1994	48.100	108.600	46.400	203.100
1995	48.600	115.300	53.200	217.100
1996	47.000	95.000	69.200	211.200
1997	46.000	68.800	79.100	193.900
1998	38.000	51.000	101.800	190.800
1999	21.800	38.700	122.500	183.000
2000	14.600	34.100	136.200	184.900
2001	19.900	34.000	169.800	223.700
2002	24.400	36.000	144.450	202.850
2003	28.450	31.150	113.850	173.450
2004	24.600	27.500	114.000	166.100
2005	26.500	38.000	144.000	208.500

Fuente: International Narcotics Control Strategy Report
U.S. Department of State

virtieron a través de la Iniciativa Regional Andina más de 4.000 millones de dólares (US\$4 billions) para detener, en las zonas de producción, la oferta mundial del clorhidrato de cocaína.

Expansión del narcotráfico en la región

A este resultado en el nivel de las zonas cocalleras de los tres países andinos, se agrega el fuerte incremento de la expansión del narcotráfico hacia otros países de la región como el Ecuador, que pasó de una interdicción de 5,6 toneladas en 2004 a 45 toneladas en 2005. Así mismo, la caída del barco Yemaya II en Venezuela, en octubre de 2005, en la operación Goterón, da muestras de una nueva tendencia importante de participación de ese país en el transporte de drogas. El barco, cuya tripulación era venezolana, transportaba 3,5 toneladas de cocaína, y se dirigía a España cuando fue interceptado por agentes españoles en el océano Atlántico.²

Esta situación se ha hecho más crítica con los rumores que comprometen a generales del ejército y de la Guardia Nacional que estarían organizados para facilitar el contrabando de cocaína en promedios de cinco toneladas mensuales, y que fue uno de los argumentos para que Washington descertifi-

1. Acción Andina Colombia, Associate Fellow Transnational Institute TNI.

2. El País, "Apresado un pesquero venezolano cargado con 3.500 kilos de cocaína en aguas del Atlántico" octubre 13 de 2005.

El resultado es impactante si se tiene en cuenta que en los últimos cinco años se in-

cara a Venezuela en materia de lucha antidrogas.³ Las tensiones de las relaciones de Caracas con Washington siguen incrementándose a partir de las diferencias en el enfoque sobre el alcance de la injerencia regional de EEUU en tema de drogas. Personal militar estadounidense con responsabilidad en el monitoreo de las drogas, señala que Chávez es un obstáculo para el pleno ejercicio del control antidrogas en la región.⁴

Por su parte, las fuerzas armadas de Venezuela han venido reiterando críticas a los efectos del Plan Colombia e incluso, han cuestionado las "reales intenciones" de esa estrategia. De acuerdo con militares venezolanos, el Plan Colombia "es una amenaza latente. Nos preocupa que se trate de crear un incidente fronterizo entre ambos países para buscar excusas y aplicar la Carta Democrática, apoyándose también en la matriz de opinión según la cual estamos apoyando la subversión", dijo el general Melvin López, citado por el diario El Universal.⁵

Así mismo, en el área de Centroamérica y el Caribe, se destaca entre otros, el uso de la zona del Peten en Guatemala como cabeza de playa de vuelos clandestinos, sobre todo nocturnos, procedentes de Colombia, y el movimiento de lanchas *go fast* por el océano Atlántico y el Pacífico. Así mismo se ha incrementado el peso de El Salvador y Belice, que es un bastión de seguridad para los narcotraficantes mexicanos.

De otro lado, es notorio el rol de países como Paraguay como puente de tránsito de la coca colombiana hacia Brasil, tanto para satisfacer una demanda interna en alza, como para hacer tránsito hacia Europa. Cumpliendo la misma función, Bolivia se conecta con el norte de Argentina en otra ruta de incremento del narcotráfico latinoamericano.

Tanto en Brasil como en Argentina, el narcotráfico retroalimenta poderosas estructuras mafiosas que se insertan desde las favelas de Río o Sao Paulo, en el primer caso, con ejércitos privados que reclutan niños desde los diez años como soldados y mulas, hasta el control de las cárceles, e inciden en sectores y decisiones del alto gobierno. En Argentina el narcotráfico se inserta en estructuras de poder cuyas dinámicas no han sido suficientemente develadas. La triple frontera, sigue siendo un lugar expedito de tránsito

que mueve a la vez, una economía de contrabando de armas, vehículos robados, bienes de consumo, etc., en donde la capacidad de control gubernamental es muy reducida.

¿Qué se ha ganado?

Vistos estos escenarios, el fracaso de la política de drogas de Washington, no representa -en sí mismo- un triunfo de la región frente a los espacios que ha ganado la globalización ilegal en el hemisferio. El narcotráfico es un problema regional que incide directamente y de manera negativa sobre las posibilidades de construcción de democracia, retroalimenta hoy el conflicto armado colombiano y se consolida, entre otras cosas, detrás de los regímenes autoritarios de Centroamérica. En lugar de avanzar, en esta materia la región muestra serios retrocesos y una dinámica de afectación creciente de la gobernabilidad e incremento en los niveles de corrupción. Esta situación se presenta por igual tanto en regímenes que le han apostado a una aplicación rigurosa de la estrategia de Washington (Colombia), como en gobiernos que han manifestado retóricamente estar en contra de la implementación de la estrategia de Washington, como Ecuador o Venezuela.

De este modo es desacertado creer que con el revés de Washington, estos problemas van a desaparecer de la noche a la mañana. Al contrario, las mafias están ganando

3. EU desercificó a Venezuela en su compromiso frente a la lucha antidrogas, dando sólo una salvedad con el waiver por razones de los intereses nacionales de EU. Uno de los puntos que la investigación interna de Washington abordó fue justamente la involucración de miembros de las FFAA venezolanas con el narcotráfico. Revista Semana, "Los militares y la droga", Octubre 3 de 2005.

4. Para el coronel Gary Gagliardi, jefe de la Base de Manta, "a excepción de Venezuela, EEUU controla desde el territorio ecuatoriano el tráfico de drogas en una parte de la región y el Caribe con la ayuda de naves espías...No cruzamos por Venezuela por los problemas políticos con el presidente Hugo Chávez". Véase El Universal, "EEUU advierte que roces con Chávez impiden rastreo antidrogas", enero 10 de 2006, Caracas.

5. El Tiempo, "Plan Colombia es una "amenaza latente" para Venezuela, dice inspector de la Fuerza Armada venezolana. Edición web, septiembre 12 de 2005.

económica y políticamente. Esta situación se ve además favorecida por la aplicación de una estrategia que, al insertarse en la lectura de drogas como fuente de financiación del terrorismo, saca partido de las nuevas prioridades que identifican equivocadamente a organizaciones armadas como las FARC, como sustitutos de los antiguos carteles colombianos.⁶ La acusación (*indictment*) reciente de EEUU contra la cúpula de esta organización, da más razones para un prolongamiento del conflicto interno, escenario que también favorece la persistencia de su poder local y su seguridad, a través de la continuidad de la guerra, con altos costos para la población civil.

¿Qué hacer?

Ante escenarios tan complejos como éste, y sobre todo a raíz de los resultados más recientes que se infieren del informe de la oficina de drogas estadounidense ONDCP (por su sigla en inglés), emerge nuevamente la propuesta general de legalizar las drogas. Observemos este punto más de cerca en realidades como la colombiana. En primer lugar, hay que señalar que este país tiene la mayor paradoja en esta materia: de un lado, fuerzas políticas como el liberalismo han tenido y siguen teniendo el comportamiento más conservador en materia de drogas, situación que se refuerza con el apoyo a un régimen de acuerdos con Washington, que ha deteriorado crecientemente la soberanía nacional en el manejo de este problema. De otro lado, Colombia mantiene viva -aunque de milagro y sólo en el papel- la sentencia constitucional más progresista y liberal, tal vez del hemisferio, de despenalización de la dosis personal de drogas.

La sentencia C-221 de 1994 generó en su momento el inicio del más interesante y participativo debate de que se tenga noticia en esta materia. Sin embargo, el presidente liberal de entonces, César Gaviria, abortó ese proceso amenazando con un referendo para reinstaurar la prohibición total de las drogas. Con todo, la sentencia -primer y sólido cimiento para una política nacional de drogas- quedó huérfana en el Congreso de la República, al no contar con el apoyo de sectores políticos que avanzando en la filosofía liberal allí presente, hubiesen fortalecido una estructura normativa y de políticas públicas sobre drogas, desarrollando la implementación de toda la contribución

política e institucional implícita en la sentencia de la Corte.

Bajo el gobierno liberal del presidente Samper, puesto contra la pared por las acusaciones de los vínculos de su campaña con el narcotráfico, se dio inicio en 1994 a las fumigaciones aéreas contra la coca. Luego de 12 años de aplicación rigurosa, la política de las fumigaciones ha quedado ratificada como un fracaso. En ese momento se perdió la última oportunidad de haber desarrollado una política concertada con las comunidades productoras, al desconocerse los acuerdos de 1993 en el marco de las primeras movilizaciones contra las fumigaciones en el Guaviare. Más tarde, en 1996, se ratificó esta misma política en el tratamiento que se le dio a las grandes movilizaciones de productores, con lo cual se crearon las condiciones para que los grupos armados entraran de lleno a controlar esta economía y sus territorios de asentamiento. El Estado empujó así a las comunidades campesinas hacia una renovación total del dominio de la insurgencia de estas zonas y propició que los grupos paramilitares tomaran la iniciativa para disputar a las guerrillas, este nuevo mecanismo de poder financiero y de control territorial.

Bajo el presidente Uribe, que conquistó el poder como una disidencia liberal, a tono con el paradigma internacional post 11 de septiembre, la política de drogas se insertó plenamente en la lucha contra las finanzas de la guerrilla, generándose la más alta militarización de las áreas productoras, y desarrollándose el más ambicioso plan de fumigaciones intensivas e indiscriminadas contra los productores, de que se tenga conocimiento. Así mismo, el gobierno buscó infructuosamente revertir la sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional sobre la despenalización de la dosis personal, a

6. Véase "United Status District Court for the District of Colombia - Holding a Criminal Term - Grand Jury Sworn in April 29, 2005. En Find Law (www.findlaw.com/news). Department of Justice Press Release on the FARC Indictment Announcement, Washington, March 22, 2006. (www.ciponline.org/Colombia/00322doj.htm) El Tiempo "EU abrió proceso contra las FARC como el cartel de droga más grande de Colombia", en EITiempo.com. Ricardo Vargas "Drogas y guerra: una política en apuros" UN Periódico No. 90, Abril de 2006, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

través de su inclusión en el frustrado referendo al inicio de su gobierno. Más recientemente, el precandidato liberal Rafael Pardo, ha retomado también esta misma iniciativa del presidente Uribe, dando muestras de una coherente continuidad política conservadora del liberalismo colombiano en materia de drogas. Tanto el presidente como el precandidato liberal, no han tomado como base ningún estudio riguroso que muestre esa relación de causalidad que han denunciado, de un incremento del uso de drogas por razón de la sentencia.

Pero en estos 12 años el balance del comportamiento de las bancadas *alternativas* o de oposición tampoco presenta mejores resultados. En efecto, los partidos o grupos de izquierda han estado mayoritariamente de espaldas al tema de las drogas.

Veamos unos pocos ejemplos:

1. No han incorporado en sus plataformas políticas ningún planteamiento serio en materia de drogas, ni se la jugaron a legislar retomando el paradigma de la sentencia de la Corte Constitucional.
2. No han promovido –como bancada– una discusión sobre el diseño y aplicación del Plan Colombia, ni han hecho balances de lo que ha sido esta política que sí se ha debatido en el Congreso de EEUU. Salvo algunas iniciativas que han obedecido a unos pocos compromisos personales, se han debatido temas como la fumigación en parques nacionales. El cuestionamiento a la aplicación del hongo *fusarium oxysporum* para combatir la hoja de coca en el Congreso, fue asumido por sectores conservadores o de centro. Otras iniciativas han estado enmarcadas en miradas bastante parroquiales sobre el impacto de las fumigaciones en ciertos lugares, con un interés principalmente electoral. En general, no se ha hecho un balance integral, de fondo, de todas las implicaciones de esta estrategia y de las responsabilidades de orden político.
3. Hoy en día el código penal sigue siendo incoherente con la equiparación de la responsabilidad penal de productores y financiadores del narcotráfico, situación puesta de presente en la similitud de penas para ambos actores. Sobre esta materia, algunos representantes conser-

vadores aislados han intentado infructuosamente, reformar el código penal.

4. A pesar de la existencia de la sentencia constitucional sobre la dosis personal, la Ley 30 de 1986, entre otras, obstaculiza la puesta en marcha de programas preventivos y de tratamiento que busquen superar modelos fracasados como la abstinencia total, o que permitan un manejo más humanitario e impidan la discriminación de grupos sociales marginales. No ha habido iniciativas de reformas en esta dirección.
5. Hoy en día, la Dirección Nacional de Estupefacientes sigue mostrando una ineptitud e incapacidad como ente de control de los bienes incautados al narcotráfico. Esto es un reflejo claro de la precariedad institucional en esta materia. Tampoco ha habido iniciativas políticas en este sentido.
6. Es evidente la improvisación en relación con el diseño e implementación de instituciones responsables en el manejo del abuso de drogas. No hay un seguimiento sistemático de esta problemática, con una metodología común para cada año. Colombia carece de un monitoreo científico en esta materia, siendo hoy uno de los países más retrasados en el hemisferio en este tipo de acciones.

Estos pocos ejemplos, dan muestra del nivel de precariedad del debate público sobre drogas, enmarcado en la construcción de una política nacional. Hemos señalado que hay una constante histórica del liberalismo en esta materia, acompañada mayoritariamente por sectores conservadores, y que ha redundado en un régimen nacional de drogas excesivamente precario, pobre en resultados, y más proclive a incorporar las pautas de Washington que se negocian a nivel bilateral, casi siempre en función de otros intereses de grupo o de períodos de gobierno. Se puede concluir que no ha habido contribuciones serias a la construcción de una política nacional alternativa. La guerra contra las drogas, en los términos en que se ha venido desarrollando en la región, ha sido la constante histórica con un alto costo en vidas, en derechos sociales y en el medio ambiente. Sin embargo, como se ha observado en los pocos ejemplos señalados, la construcción de una masa crítica alternativa

a esta estrategia ha sido también muy pobre.

Entonces... ¿legalizamos?

Puesto este contexto y retomando nuevamente el escenario que nos presenta el Departamento de Estado en su informe de mediados de abril de 2006, resulta un error político proclamar un triunfo por el hecho de que la política de drogas, bajo el paradigma de la prohibición, continúe fracasando. Fuera de que resulta atrevido y hasta cierto punto una muestra de irresponsabilidad, señalar un poco alegremente, como alternativa, la legalización de las drogas. Aceptando -cosa poco probable en el corto o mediano plazo- que se puedan desconocer las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas, la pregunta es, ¿quién lideraría políticamente esa iniciativa?

Resulta difícil establecer ese liderazgo en sectores políticos que han estado prácticamente ausentes frente a esta temática, situación puesta de presente en la carencia de esa masa crítica para un régimen no fundamentalista en materia de drogas. A este respecto el principal indicador es la necesidad de una ganancia de espacios y la construcción de políticas públicas a nivel del Congreso, y la creación de programas tanto en las alcaldías como en las gobernaciones, de los llamados gobiernos *alternativos*. Al no haber resultados en ese sentido, no existe una autoridad con posibilidades de plantear propuestas o iniciativas alternativas a la prohibición. Dichas propuestas alternativas, por sus implicaciones políticas, demandan la más alta responsabilidad y capacidad creativa para generar caminos realistas que superen las deficiencias y vacíos del actual régimen. La prácticamente inexistente política pública sobre drogas en, por ejemplo, la administración de las alcaldías de las grandes ciudades colombianas como Bogotá, Medellín, o en las gobernaciones de los departamentos, ratifica una vez más que quienes pretenden un régimen de cambios en aspectos centrales de la vida nacional, están por fuera o muy lejos de construir una estrategia alternativa.

Ante este escenario, la legalización no puede ser la sombrilla que encubra la precariedad de las propuestas e iniciativas concretas de orden nacional en esta materia.

Mientras tanto Washington no va a renunciar a su régimen y por lo menos a nivel del Congreso parece moverse hacia una mayor radicalización de la política. La fuerte votación en la Cámara de Representantes (399 votos a favor y 5 en contra) de la ley HR2829 liderada por los republicanos Dan Burton y Mark Souder, que aprobó un presupuesto y que conmina al zar antidrogas a formular un plan de ensayos de campo para experimentar armas biológicas contra los cultivos de coca, es una muestra de ello.

Hoy en día esta iniciativa está en el Senado y afortunadamente se han pronunciado en su contra diversas instancias como el mismo zar antidrogas John Walters, la CIA y la DEA, contexto que revela la inexistencia de consenso para una política alterna al fracaso del componente antidrogas del Plan Colombia.

Así que el momento es apropiado para hacer un reconocimiento de que el país político en Colombia -sin excepción- ha fracasado también en esta materia (cómplices por acción y *alternativos* por omisión) y que se requiere un acuerdo nacional que fije nuevas metas, mejores iniciativas y busque una concertación con Washington por ser parte del problema, bajo una estrategia de defensa de los intereses nacionales.

En ese contexto, se deben desarrollar simultáneamente iniciativas regionales que privilegien a los países vecinos de Colombia y a América Latina en general, dada la ampliación del involucramiento de la región en la economía de las drogas y el fortalecimiento de redes ilegales que afectan la gobernabilidad de estos países. En este sentido, se debe reconocer que el modelo bilateral de tratamiento del problema de las drogas ha fracasado. Si bien en términos generales ha permitido involucrar otros temas de la agenda bilateral en el marco de las transacciones con Washington, ha terminado por sacrificar los intereses como región. Adicionalmente, modelos como el Plan Colombia no han contribuido a legitimar la estrategia antidrogas en el nivel regional, al seguir siendo percibido como un mecanismo de entronización del poder militar estadounidense en el área, contexto en el cual Colombia es visto como su soporte fundamental. De allí que la costosa apuesta de Bogotá de jugar a relevar este mecanismo de seguridad como un factor decisivo en el conjunto de sus re-

laciones con los países vecinos, ha acarreado golpes serios frente a la débil integración regional.

El proceso de construcción de una política alternativa capaz de sustituir el régimen prohibicionista de las drogas apenas comienza en el hemisferio y tiene aún muchos obstáculos por delante. Hay, sin embargo, un acumulado de saber en comunidades campesinas, indígenas y funcionarios con capacidad autocrítica de decisiones equivocadas. Así mismo, a favor de las propuestas distintas a la prohibición, existe una masa crítica en ciudades y algunos países de Europa que hay que incorporar en el debate público. Sin embargo, vale recordar que en materia de drogas, estos países defienden sus intereses como nación e incluso algunos de estos, en esa misma dirección, apoyan el régimen internacional de drogas represivo de Washington dirigido contra la producción ilegal, para favorecer sus políticas liberales internas como lo hace hoy Holanda.

En el marco de la cooperación con EEUU en el Caribe -que se inició con el tratado del 2 de marzo de 2000, ratificado por el parlamento el 2 de noviembre de 2001 a través del cual se facilitó el territorio de Aruba y Curaçao para la instalación de un Centro Operativo de Avanzada (FOL por sus siglas en inglés)⁷ - el gobierno de Holanda contratará con una firma privada en 2006, el desarrollo de tareas de vigilancia marítima desde aviones que operarán desde Curaçao. Todo este dispositivo de seguridad está bajo el mando del Joint Interagency Task Force-South (JIATF-South) de EEUU, y el apoyo holandés suministrará información adicional al Maritime Patrol Aircraft (MPA), mitigando así los efectos del recorte presupuestal norteamericano para esta entidad.⁸

A pesar de esto, la experiencia interna en asuntos de drogas en Holanda, representa un derrotero en el manejo exitoso de la política de reducción de daños. Mientras no se identifiquen los intereses nacionales en jue-

go, es difícil jugar con eficacia en el contexto internacional de las estrategias de drogas e incluso, pensar seriamente en una incidencia para legalizarlas. Una mayor precisión política de esos intereses sería un buen comienzo.

7. Sobre el tema, Theo Roncken "La lucha contra las drogas y la proyección militar de Estados Unidos", Acción Andina Bolivia, Abya Ayala y TNI, 2004, Quito.

8. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs US Department of State "Counternarcotics Strategy in Latin America". Testimony by Anne Patterson, Assistant Secretary of State before House International Relations Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere, March 30, 2006, Washington.



TRANSNATIONAL INSTITUTE

De Wittenstraat 25



1052 AK Amsterdam – Netherlands

Tel.: + 31 20 662 66 08 | Fax: + 31 20 675 71 76



E-mail: drugs@tni.org | <http://www.tni.org/drugs>