

# Narcotráfico, ilegalidad y arreglos transnacionales: nuevos retos en el ocaso de la política antidrogas

RICARDO VARGAS MEZA\*

Transnational Institute, TNI. Amsterdam, Holanda.

**Narcotráfico, ilegalidad y arreglos transnacionales: nuevos retos en el ocaso de la política antidrogas**

**Drug trafficking, illegality, and transnational deals: new challenges in the decline of the antidrug policy**

**Trafic de drogues, illégalité et accords internationaux : de nouveaux défis dans le déclin de la politique anti-drogues**

## Resumen

La economía de las drogas ilegales en Colombia ha sufrido una reestructuración a nivel de los circuitos internacionales, principalmente en las vías hacia Estados Unidos. Esta dinámica se presenta en un escenario caracterizado por una clara segmentación en el control de las rutas de acceso a ese país. En este escenario se corrobora que no existe un juego suma cero entre las organizaciones mexicanas y colombianas, en cuanto al control del mercado ilegal. Se presentan las repercusiones que dicha reestructuración tiene sobre los costos de riesgo frente a los dos polos más importantes de incidencia de las organizaciones del narcotráfico (zonas de producción y mercados de uso) y se establece un balance de la política antidrogas frente a esa dinámica.

**Palabras clave:** narcotráfico, organizaciones ilegales empresariales, política antidrogas, mafias.

## Abstract

The economy of illegal drugs in Colombia has been restructured at the level of international circuits, specially in the routs to the U.S. This dynamics shows itself in a scenario characterized by a clear segmentation in the control of routs of access to this country. In this scenario it can be shown that there is no zero-sum game between the Mexican and Colombian organizations with regard to the control of the illegal market. We show the repercussions that the said restructure has over the cost risk respect to the two most important poles of incidence of drug trafficking organizations (zones of production and use markets) and we take stock of anti-drug policies confronted with this dynamics.

**Keywords:** drug trafficking, illegal commercial organizations, anti-drug policies, maffias.

## Résumé

L'économie des drogues illégales en Colombie a souffert d'une restructuration au niveau des circuits internationaux, principalement an direction des États-Unis. Cette dynamique se présente sur un scénario caractérisé par une claire segmentation du contrôle des routes d'accès vers ce pays. Il est confirmé que sur cette scène il n'y a pas de jeu « somme zéro » entre les organisations mexicaines et colombiennes, par rapport au contrôle du marché illégal. On présente les répercussions que cette restructuration entraîne sur les coûts de risque face aux deux principaux pôles d'incidence des organisations du trafic de drogues (zones de production et de marché), et on propose un bilan de la politique anti-drogue face dans cette dynamique.

**Mots clés :** trafic de drogue, organisations illégales d'entreprises, politique anti-drogue, mafias.



\* e-mail: rivarme@gmail.com

## LA REESTRUCTURACIÓN DEL CIRCUITO TRANSNACIONAL HACIA ESTADOS UNIDOS

**E**l presente ejercicio se inicia estableciendo un cálculo aproximado del tamaño del mercado internacional de la cocaína, sobre la base de dos supuestos:

1. Las cifras que manejan tanto el Departamento de Estado de EE.UU. como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos (UNODC por su sigla en inglés) sobre el potencial productivo de cocaína a nivel global, son inconsistentes de cara al tamaño de la demanda mundial y al fuerte y sostenido incremento de las incautaciones de drogas.
2. Si bien el Departamento de Estado posee cifras más cercanas a la realidad de la producción de cultivos de coca para uso ilícito, sus cálculos sobre rendimientos por hectárea están desactualizados y por eso el potencial productivo que se establece en esa fuente está muy subestimado.

No obstante, las dos entidades tienen contribuciones importantes y estudios específicos que ayudan a soportar un ejercicio de cálculo sobre el tamaño del mercado global de cocaína. Una perspectiva del mercado mundial se expone en el cuadro 1, y el cálculo se hizo con los siguientes criterios:

1. Para el cálculo de la demanda global por regiones, se toma como base el estudio de prevalencias de uso de UNODC sobre drogas 2007 y que toma como base información disponible de 2005.
2. Para la demanda efectiva en EE.UU. se toma como base el cálculo del Drug Availability Steering Committee<sup>1</sup> y sobre ella se estimó la demanda por región, tomando como base la prevalencia de uso reseñada de UNODC.
3. Las incautaciones globales toman las cifras de UNODC en el Informe sobre drogas 2007 y que se refieren a las cifras disponibles para 2005.
4. Las áreas de producción toman como base las cifras del Departamento de Estado de EE.UU. para todos los países de la región andina.

<sup>1</sup> Drug Availability Steering Committee, “Drug Availability Estimates in the USA, dec. 2002” .

5. Los cálculos del potencial de producción de cocaína toman como base los cálculos de UNODC, que ha presentado estudios de terreno en ese sentido así:

a. Para Perú:	5,4 kg/ha
b. Para Bolivia:	6,0 kg/ha
c. Para Colombia:	7,5 kg./ha

Con base en esos criterios, se tiene la siguiente situación global en cuanto a la demanda:



**CUADRO 1**  
**Demanda global de cocaína por regiones\***

Región	No. toneladas
EE.UU.	260
Canadá	20
Europa (oeste, centro y este)	180
Suramérica	99
África	47
Asia	15
Oceanía	8
<b>TOTAL</b>	<b>629</b>

\*Con base en la última información disponible, esto es, 2005.

Por su parte, las zonas productoras tienen este comportamiento:

**CUADRO 2**  
**Áreas y cálculos del potencial productivo de cocaína en la región andina (cifras 2005)**

País	Bolivia	Perú	Colombia	Total
Área (ha)	26.500	38.000	144.000	208.500
Áreas para cocaína	14.500*	38.000	144.000	196.500
Potencial cocaína (ton)	87	162	1.080	1.329

Fuente: áreas: US Department of State 2007; promedios de producción de HCl por hectárea: UNODC 2007.

\*El cálculo de Bolivia restó 12.000 hectáreas que se supone son de uso tradicional.

De otro lado, el tamaño de las incautaciones suman para ese mismo año 756 toneladas, lo cual produce una distribución de la producción global así:

#### RESUMEN GENERAL

<b>Estructura general cocaína</b>	<b>No. de toneladas</b>
Demanda global	629
<b>Incautaciones</b>	<b>756</b>
<b>Producción global necesaria</b>	<b>1.385</b>

Como se puede ver, las 980 toneladas calculadas como el potencial productivo de la región andina de UNODC sólo representan el 70% del volumen necesario para cubrir la demanda global y el volumen de las incautaciones.

Así mismo, el cálculo del National Drug Intelligence Center del Departamento de Justicia de los EE.UU. de un potencial global de 780 toneladas de cocaína, representa tan sólo un 56,3% del volumen efectivamente requerido. Es decir, sus cifras sólo representan el volumen global incautado, quedando por fuera la parte necesaria para satisfacer el tamaño de la demanda mundial.

Tan sólo hacia EE.UU. se dirigen anualmente 494 toneladas. Veamos brevemente las características más importantes de la dinámica de las organizaciones ilegales en ese tráfico.

### EL TRÁNSITO HACIA ESTADOS UNIDOS Y LAS ORGANIZACIONES DEL NARCOTRÁFICO

Existen tres rutas estratégicas en el traslado de las drogas desde Colombia y en general desde la región andina, hacia el mercado de EE.UU.

1. Drogas que se dirigen hacia la frontera suroccidental de EE.UU. (esto es, la zona de frontera con los estados de Arizona, California, Nuevo México y Texas).
2. Drogas que ingresan por la región norte (con epicentros urbanos en Chicago y Nueva York)
3. El corredor del Caribe insular (principalmente hacia la Florida).

La identificación de las rutas de mayor tránsito, la alta concentración del paso de cargamentos hacia la frontera suroccidental y, por supuesto, la mejora en la capacidad para las acciones de interceptación, ha llevado a que las autoridades antinarcóticos de EE.UU. obtengan un incremento sorprendente en cuanto a la capacidad de decomiso

de la cocaína. Como se observa en el cuadro 3, en el lapso 2000 a 2005, EE.UU. ha duplicado su capacidad para confiscar esa sustancia.

**CUADRO 3**

**Cocaína perdida o incautada en tránsito hacia EE.UU. 2000 - 2005 <sup>TM</sup>**

2000	2001	2002	2003	2004	2005
117	141	143	157	197	234

\*Interagency Assessment of Cocaine Movement

Teniendo en cuenta los niveles de incautación y la demanda efectiva, se puede establecer el tamaño de la producción de cocaína que se dirige hacia EE.UU. y que, como se señaló, corresponde a un total de 494<sup>TM</sup> en el 2005. Ahora bien, del total de cocaína decomisada por EE.UU., un 74% lo fue en la frontera suroccidental (173<sup>TM</sup>), mientras que un poco menos del 26% lo fue por la costa este y el Caribe (59<sup>TM</sup>), principalmente vía Puerto Rico y las Islas Virgin de EE.UU.

1. Esto significa que por la ruta de Centroamérica y camino hacia México, buscando la frontera suroccidental, se trasladó un total de 476<sup>TM</sup> (que es el resultado de la suma de 234<sup>TM</sup>, o sea el 90% del uso total y que va por esa vía, de acuerdo con el Departamento de Estado y el Departamento de Justicia<sup>2</sup>) más lo incautado por EE.UU. en esa ruta y que fueron 174<sup>TM</sup>, más lo incautado por los países centroamericanos en la ruta Panamá-Guatemala, esto es, 38<sup>TM</sup>; y finalmente lo incautado por México, es decir 30<sup>TM</sup>.

Una de las características más importantes de la organización del traslado de ese volumen de cocaína hacia la frontera suroccidental de EE.UU. (476<sup>TM</sup>) desde las zonas productoras (principalmente Colombia y Perú), es la segmentación de la responsabilidad en el trasiego hacia los puntos de comercio.

En efecto, en la estructura se puede observar que los colombianos se repliegan hacia la fase de producción y ubicación de la cocaína en sitios de trasiego en Centroamérica, buscando hacer más expedito el paso por la frontera suroccidental de EE.UU. Estos sitios son básicamente Guatemala y Panamá. A partir de Panamá se hace el traslado por vía terrestre o por barcos de diferente calado, de distintos usos y banderas. La vía desde Guatemala es más diversificada y ofrece una amplia gama de opciones: pasos fronterizos con México por vía terrestre, así mismo por Belice usando la zona del Petén. También se traslada a través de "operaciones avispa" de embarcaciones por el Pacífico y por vía aérea, usando de igual manera la región del Petén.



2 USA Department of Justice, National Drug Intelligence Centre, "National Drug Threat Assessment 2005"; US Department of State "Ask the State Department", en [www.state.gov/](http://www.state.gov/)

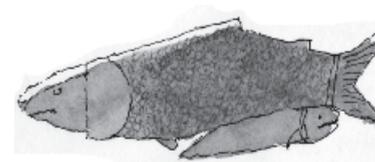
La ventaja de la nueva ubicación de las organizaciones del narcotráfico colombiano es que aseguran su participación en una fase clave y económicamente interesante por los mayores volúmenes que mueven, a la vez que disminuyen relativamente el riesgo de asumir el trasiego de las drogas por la frontera mexicana, controlando trayectos más seguros y asumiendo los costos de esa seguridad en mejores condiciones. Como se señaló, una de las características de la *law enforcement* hoy, es el fuerte incremento en la capacidad de interdicción de las autoridades antinarcóticos de EE.UU. Recordemos que en el lapso de seis años se duplicó ese poder, situación que parece tener un comportamiento sostenido.

No obstante, la condición de frontera de México con EE.UU., los niveles de corrupción institucional, la debilidad del sistema de justicia, aunado al creciente poder regional de los grupos ilegales organizados mexicanos, son procesos que configuran un escenario con ventajas comparativas para el narcotráfico en ese país. Esto ha llevado a que los mexicanos controlen hoy la mayor parte del trasiego de cocaína en el paso hacia los mercados locales de EE.UU. Así mismo, han diversificado el contrabando de drogas al controlar el paso y gran parte de la distribución de heroína, metanfetaminas producidas en México y el manejo de grandes cantidades de dólares en efectivo como mecanismo de lavado. Esa situación se refleja también en el pobre desempeño de las autoridades antidrogas mexicanas en incautaciones y que exhiben un modesto comportamiento en el mismo lapso, que va de 23<sup>TM</sup> en el 2000 a 30<sup>TM</sup> en el 2005. Esto si se tiene en cuenta el volumen del trasiego de drogas por la frontera con EE.UU. No obstante esas ventajas, existen costos que empiezan a ser más visibles en el escenario de la segmentación de las rutas:

La pérdida (en dólares) por la droga incautada en las cercanías de la frontera entre México y EE.UU. es mayor que la droga que puede ser decomisada en los puntos que se sitúan antes o hasta la llegada de los embarques a Guatemala. Mientras los precios al por mayor en Guatemala llegan a US\$5.000, los precios a partir de México alcanzan entre US\$7.000 y US\$7.800 dólares. Así mismo, son aún mayores las pérdidas en las cercanías a los puntos de acceso en el interior de EE.UU. (para la cocaína Los Ángeles y Houston, principalmente), en donde los precios al por mayor alcanzan la cifra de US\$14.000 a US\$20.000 por kilo. Estas pérdidas (las cifras de incautación para el 2005 nos muestran promedios de 4,5 toneladas en el interior de EE.UU. y 16 toneladas en la zona aledaña al paso fronterizo) son asumidas por las organizaciones mexicanas.

Todas las pérdidas en el trasiego hacia EE.UU. más allá de Guatemala, son también asumidas por las organizaciones mexicanas. Quiere decir que los colombianos se consolidan en corredores estratégicos más seguros, aunque con un acceso a un

menor valor agregado, en virtud de su responsabilidad en cuanto al sitio de ubicación de la mercancía ilegal. Los colombianos deben sortear la interdicción en los puntos de salida de Colombia y asumen los costos de los niveles de interdicción que exhibe el gobierno Uribe Vélez.



#### INCAUTACIONES COCAÍNA COLOMBIA 2002-2005

2002	2003	2004	2005
120	145	187	214

Fuente: UNODC, World Drug Report 2007.

Así, entonces, la interdicción efectuada en puntos cercanos a las zonas de salida desde Colombia representa una pérdida menor para las organizaciones colombianas, las que a su vez tienen la ventaja comparativa de controlar un alto porcentaje de las zonas de producción o de facilitar su recomposición muy rápidamente, por el ritmo tan acelerado con que se vienen instalando nuevas zonas de producción en áreas estratégicas para su trasiego internacional. Así sucede prácticamente en todo el Chocó biogeográfico para el caso del comercio por el Pacífico, y el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta y el auge de la producción en el nudo de Paramillo y la Serranía de San Lucas, para efectos del traslado por el Atlántico, principalmente por el golfo de Morrosquillo. Por esta vía se busca, principalmente, la frontera suroccidental de EE.UU. y sólo excepcionalmente las islas del Caribe, por donde sólo circula un 10% del total que va al mercado norteamericano y que se corresponde con los cargamentos que buscan llegar a la Florida.

Es muy difícil establecer el porcentaje de participación de la coca peruana en ese trasiego. Así mismo, se supone que Bolivia está jugando un papel de mayor incidencia en la coca que está circulando por todo el Cono Sur (Brasil y Argentina, incluyendo el mercado del *paco*, una forma de bazuco que está teniendo una alta demanda en zonas deprimidas principalmente urbanas de Buenos Aires, Montevideo y el sur de Brasil)<sup>3</sup>. También es probable que Perú esté jugando un mayor papel en los mercados de Asia (15<sup>TM</sup>), Oceanía (8<sup>TM</sup>), Suramérica (99<sup>TM</sup>) y una porción de Europa (180<sup>TM</sup>).

Estimando la participación de Colombia en un 80% del trasiego total de cocaína hacia el mercado de EE.UU. y que hemos calculado en 470 toneladas, se tiene un movimiento de US\$1.900.000.000 por la ubicación en los puntos intermedios del trasiego hacia la frontera suroccidental. Esta suma implica asumir unos costos de interdicción (mercancía que se pierde) y que es de aproximadamente 138<sup>TM</sup> (incautaciones en Colombia en el trayecto por Centroamérica y que cuestan en ese segmento unos US\$257 millones) más los costos de trasiego (seguridad en puntos intermedios, sobornos

3 Sobre el tema, véase Transnational Institute, TNI, "El paco bajo la lupa. El mercado de la pasta básica de cocaína en el Cono Sur", en *Drogas y conflicto. Documentos de debate*, No. 14, octubre de 2006.

a fuerza armada y organismos de seguridad, fletes aéreos, costos de embarcaciones que son desechables) de un 15%, esto es, 246 millones de dólares, para un saldo a favor de 1.396 millones de dólares en la ruta hacia EE.UU. No obstante el pago de la cocaína en puntos de salida de Colombia da US\$706'000.000 para un beneficio neto de 700 millones de dólares en ese segmento y un ingreso a Colombia, como se señaló, de aproximadamente 1.400.000 millones de dólares.

Como se observa, sólo por los cargamentos que se dirigen hacia EE.UU. ingresa a los intermediarios de la materia prima US\$706 millones que se distribuyen entre quienes controlan los puntos de comercio de base de coca, esto es, guerrillas y paramilitares, quienes sólo pagan a los productores 300 millones de dólares para un beneficio repartido entre actores armados de US\$406 millones como producto de la cocaína que va a EE.UU.

El fuerte incremento en la capacidad de interceptación de EE.UU. (100% en seis años) genera una mayor demanda en cuanto a la disponibilidad de cocaína en la ruta de tránsito hacia el mercado norteamericano, lo cual incrementa el volumen que manejan las organizaciones que controlan ese segmento del movimiento de drogas. Ese volumen se convierte en más transacciones que representan, a su vez, una compensación por el menor valor agregado de los puntos intermedios menos cercanos a los centros de comercio al menudeo de las drogas. El control del segmento entre las zonas productoras y los puntos intermedios avanzados, se traduce en un fuerte estímulo al incremento de nuevas siembras que van a generar la mercancía faltante, por razón de los decomisos.

En ese sentido, los objetivos que buscan las aspersiones aéreas en el marco de la estrategia antidrogas, de disminuir las áreas de cultivo y, por tanto, la oferta de cocaína, tienen entonces dos dificultades:

1. La débil capacidad del Estado para estabilizar económica, social y políticamente las zonas cocaleras que han sido intensamente fumigadas, en razón de la fragilidad de los programas de desarrollo alternativo y la muy limitada incorporación de esa áreas a la institucionalidad nacional.
2. El fuerte estímulo que reciben las zonas productoras para que haya más siembras de cultivos ilícitos, con el objeto de compensar las pérdidas en los puntos intermedios de las rutas hacia los centros de consumo.

Tales condiciones en contextos de control armado de zonas de producción y de las rutas de tránsito hacia los puntos de salida locales, terminan por dibujar un escenario que impide los fines de la estrategia antidrogas, dirigida a controlar los volúmenes de producción en la oferta. Como se observa, y a pesar de los altos niveles de incautación,

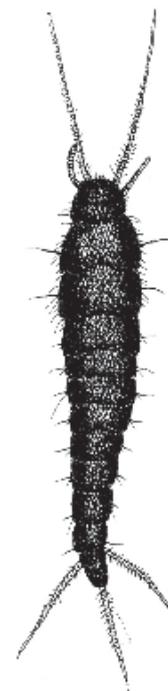
la estrategia es débil en la capacidad de control de las organizaciones que se mueven en la intermediación de las drogas, las cuales tienen ventajas frente a los alcances de las autoridades antinarcoóticos:

1. El control de segmentos territoriales en las vías de acceso a los mercados de drogas los hace más diestros y especializados en el manejo de las rutas. Si bien se reduce el alcance de los mercados al menudeo, de otro lado se minimiza el factor riesgo.
2. Los puntos intermedios (Centroamérica o las islas del Caribe, por ejemplo) se caracterizan en general por poseer débiles condiciones institucionales de gobierno y control, y por tanto, más capacidad de la economía ilegal de articular estructuras políticas favoreciendo la injerencia de sus empresarios. Se crean, pues, condiciones expeditas para el ejercicio de la corrupción y la injerencia política (financiación de campañas electorales, configuración como grupo de presión en la dinámica institucional).
3. La participación de las fuerzas armadas en tareas antidrogas, como una supuesta radicalización de la estrategia impulsada por Washington genera, a su vez, más condiciones para cooptar mandos y unidades como parte de la seguridad de las elites ilegales. Así mismo, es generalizada la cooptación de organismos de policía y aduanas fronterizas.

### IMPlicACIONES EN LA ESTRATEGIA ANTINARCÓTICOS

Los escenarios que se han presentado se mueven en el contexto de una *sin salida* de la política antinarcoóticos de EE.UU. De hecho, una de las pretensiones centrales de la estrategia es desestimular la demanda a través del incremento en los precios por la vía de la disminución de la oferta de drogas. Mientras tanto, investigadores como Peter Reuter<sup>4</sup> muestran que a pesar de que los precios de la cocaína y la heroína han disminuido en EE.UU., no por eso se ha disparado la demanda sino que esta mantiene una situación de relativa disminución a lo largo de la década de los 90 y se vuelve estable desde el 2000 hasta hoy. Con ello se ratifica que el problema de la relación oferta-demanda sobre drogas es inelástica y por tanto la estrategia está diseñada sobre supuestos erráticos.

En efecto, al mostrar la ausencia de causalidad, no por la vía del éxito sino del fracaso de la estrategia, se puede observar que la explicación sobre los momentos de mayor auge de las drogas hay que buscarla en dinámicas epidémicas, las cuales obedecen a coyunturas socioculturales muy específicas y no simplemente a la existencia



4 Peter Reuter, "Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia", en Álvaro Camacho (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Uniandes, CESO, Bogotá 2006.

de un aumento o disminución drástica de la oferta, como lo sugiere la actual política. Así mismo, en la relación epidémica, el factor que dispara la demanda son los nuevos usuarios que coyunturalmente se involucran. En la siguiente fase se genera entonces una tendencia a la baja en la medida en que la población que es vulnerable disminuye<sup>5</sup>. Lo significativo a lo largo de la primera década del nuevo milenio es que la caída de los precios de la cocaína y la heroína no ha significado nuevas fases epidémicas como sucedió con la heroína en los años 70 o el crack a finales de los 80.

Esto sucede a pesar del incumplimiento de los propósitos de la estrategia en el sentido de desestimular la demanda por vía de un incremento de precios, de disminución de la pureza y de iniciativas tendientes a incrementar la percepción de peligrosidad de las drogas. Es decir, la estrategia antinarcóticos como tal no se configura en la fuente de explicación de los resultados que muestran una relativa estabilización de la demanda. Esto es lo que lleva a buscar otras explicaciones sobre lo que acontece en los principales mercados de uso en el interior de EE.UU.

Tampoco la radicalización de las medidas tendientes a criminalizar a los usuarios explica este comportamiento. Sin lugar a dudas, la política frente al uso dentro de EE.UU. sigue siendo de disuasión mediante la fuerza. El monto de los presupuestos federal y estatal sugiere un compromiso con los indicadores propios de la prohibición. El presupuesto federal para el 2005 sobre drogas en EE.UU. fue de US\$12.400 millones. A ello se deben agregar los gastos estatales y locales, los cuales suman entre US\$15.000 y US\$20.000 millones al presupuesto federal (estamos hablando de entre 28.000 y 33.000 millones de dólares al año en gastos antidrogas)<sup>6</sup>.

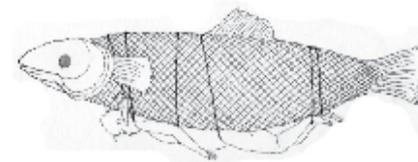
Esta situación, junto con las acciones en los lugares de la oferta, dan como resultado un bajo efecto disuasivo por la vía de la represión: en efecto, en el caso de las acciones sobre la oferta, el volumen de circulación de drogas ilegales hacia EE.UU. no muestra tendencias a la disminución sino a un relativo auge a lo largo de la década del 2000. Hemos mostrado que ese auge obedece, en primer lugar, al incremento de la capacidad que exhibe EE.UU. para decomisar drogas. De hecho, la estabilización de la demanda en EE.UU. no explica el auge de la producción colombiana. Pero también a partir de cálculos oficiales se puede afirmar que los precios de importación de drogas no han aumentado, lo que sugiere que el riesgo efectivo del contrabando ha crecido poco, situación que se explica por los altos niveles de segmentación del trasiego de las drogas y el hecho de que los costos por incautaciones o pérdidas se reparten ahora entre los distintos grupos de acuerdo con su ubicación y, por tanto, no son un factor que pueda usarse para sacar a algunos de ellos del mercado. Cifras oficiales también sugieren que parece haber sólo una leve disminución en el volumen total de las drogas que entran al país<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>6</sup> En realidad, el gasto promedio anual del Plan Colombia representa tan sólo el 1,75% del gasto anual anti-drogas de Estados Unidos.

<sup>7</sup> Peter Reuter, *op. cit.*, p. 90.

Volviendo de nuevo sobre las pretensiones de la estrategia, se observa que la incidencia de las acciones en la oferta sobre la estructura de precios y por tanto sobre el factor determinante de los niveles de demanda de drogas, no ha sido tan común históricamente. Sólo en circunstancias muy particulares en las que el país productor era el principal proveedor del mercado estadounidense, se tienen algunos efectos cuando las acciones se dirigen contra esa fuente de suministro y como consecuencia la disminución entonces se pudo constatar (en los mejores momentos con una incidencia cercana al 50%). También incide el grado de control del gobierno central sobre las áreas que se busca erradicar. Estas circunstancias no operan hoy en día en casos como Colombia, Afganistán o Birmania.



Estudios puntuales sobre el comportamiento de la cadena en relación con el impacto de la interdicción, señalan que la incidencia de esta en los precios finales es mínima.

En efecto, como norma, la teoría de la relación multiplicativa de los precios y su incidencia sobre la venta final no se cumple en el caso de las drogas ilegales. Pero sí hay una incidencia en cadena de hechos que ocurren y pueden afectar ese comportamiento, como ha sucedido en el caso de la baja de precios, contexto en el cual Reuter lanza la hipótesis de que la generalización de procesos de economía de escala (en fases de producción) puede haber incidido sobre la caída de los precios de venta al público.

En general, lo que está claro es que los esfuerzos de interdicción o de acciones hacia la producción no trascienden en el precio final sino máximo entre un 10% y un 20%, en el mejor de los casos. Más aún, lo que se puede observar con el Plan Colombia es que ni siquiera se afectó ese precio, a pesar del incremento que representó dicha decisión vista desde la perspectiva de los países productores. Si bien la interdicción puede crear algunos problemas en algunos puntos de la cadena, lo que resulta claro es que no está afectando los precios finales, tal y como lo propone la estrategia actual. Esta situación lleva a Reuter a una conclusión sorprendente.

En cualquier caso, debido a que el razonamiento económico estándar crea sospechas sobre la interdicción, y tomando en cuenta la falta de evidencias que demuestren el vínculo entre la intensidad de la interdicción y los cambios observados en los precios de venta al por menor de las drogas, está por demostrarse si en realidad amerita asignarle más fondos a la interdicción, al menos, a los niveles de actividad actuales<sup>8</sup>.

El desarrollo de acciones envolventes de erradicación forzosa de cultivos ilícitos con promedios anuales equivalentes a 135.000 hectáreas a partir del 2002, en el caso colombiano, más el sostenido incremento de las incautaciones a partir del 2000 hasta

<sup>8</sup> Peter Reuter, *op. cit.*, p. 99.

alcanzar las 234 toneladas por parte de EE.UU., muestra un contundente cumplimiento de los fines propuestos por el Plan Colombia. El hecho de que estos resultados no se vean reflejados en la disponibilidad de las drogas en el mercado de EE.UU., levanta serios interrogantes sobre la estrategia. Más aún, el hecho de que esa disponibilidad se haya mantenido constante o con algunos incrementos del volumen global, sin que se hubiese presentado, por su parte, un incremento de la demanda, levanta a la vez serias preguntas sobre la validez metodológica del abordaje del problema de las drogas en el contexto de la relación oferta-demanda. Este es el aspecto de fondo que está en juego y que sacude la estrategia global antidrogas.

### **ENTONCES ¿ES FACTIBLE UN CAMBIO DE POLÍTICA?**

La conclusión de Reuter es que no se observa una perspectiva distinta que haga interesante un cambio de estrategia. En el mejor de los casos, y con más favorabilidad para Colombia, se observa una orientación de los recursos hacia políticas sociales. Pero esto no incide sobre el problema de drogas de EE.UU. Por ello se concluye que en los próximos años es más factible que haya un poco más de lo mismo. Sin embargo, ¿qué argumentos se exhiben a la hora de dar continuidad a una cooperación que no da muestras de éxito? Los logros en el marco de la guerra contrainsurgente.

En efecto, más allá de los indicadores centrales en la estrategia antinarcóticos, los argumentos que sustituyen el debate sobre si se debe continuar la ayuda a Colombia se extienden a la disminución relativa de los ataques de las guerrillas a poblaciones aisladas, la recuperación de la presencia de organismos de seguridad en municipios sobre los cuales no tenía capacidad de incidencia y, finalmente, el uso de indicadores como la disminución de secuestros o del promedio de homicidios por 100.000 habitantes, etc.

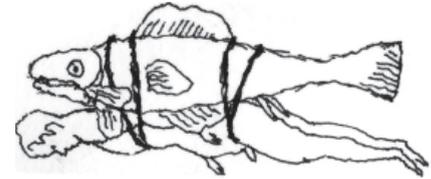
Es decir, se acentúan enfoques y perfiles sobre el balance de la cooperación, resaltando nuevos énfasis que se diferencian del ámbito dominante, cuando se inició el apoyo al componente antidrogas a comienzos de la primera década del nuevo milenio. En otras palabras, una estrategia antidrogas en dificultades se oxigena a través de la reafirmación de una política de seguridad de carácter contrainsurgente. Justamente el Plan Colombia II refleja esa paradoja.

El supuesto del cual se parte es que el terrorismo y el narcotráfico constituyen una misma empresa criminal<sup>9</sup>. Esta situación se observa en el direccionamiento territorial de la estrategia y que toma como base cuatro tipos de áreas para la acción:

- Zonas en proceso de recuperación institucional: esto es, territorios de donde se ha logrado sacar a la guerrilla.

<sup>9</sup> República de Colombia, "Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2010)", versión enero 28 de 2007, Bogotá.

- Zonas de desmovilización: en donde se busca copar espacios de control de los grupos paramilitares.
- Zonas de frontera: en donde se pretende evitar el uso de las zonas limítrofes como retaguardia o corredores de movilidad (narcotráfico, armas, insumos).
- Finalmente, las zonas de retaguardia de los grupos ilegales: en donde se propone el desarrollo de operaciones militares contundentes<sup>10</sup>.



Desde esa articulación es que se reclama el papel de la cooperación internacional y del principio de corresponsabilidad. Pero, ¿qué tipo de problemas acarrearán estos nuevos énfasis dentro de la estrategia de cooperación?

En primer lugar, la estrategia de cooperación sigue privilegiando un enfoque alrededor del conflicto armado interno, resaltando al narcotráfico como fuente de financiación de la guerra.

En segundo lugar, la continuidad de la apuesta alrededor de los cultivos ilícitos independientemente de la técnica que se utilice (aspersión aérea o erradicación manual forzosa) denota continuidad de una estrategia comprobadamente fracasada. Es un error creer que variaciones en el tipo de técnica de erradicación suponen un cambio de política.

En este mismo escenario siguen sin ser problematizados los costos políticos, sociales y ambientales y, en ese sentido, no se han establecido las implicaciones para una población civil que recibe un tratamiento indiscriminado (fumigación y operativos militares envolventes). Las acciones en contra de la economía de las drogas buscan ser complementadas con modelos de acción social inscritos en la guerra y no en un enfoque de desarrollo regional como base de la sostenibilidad de la intervención estatal.

En tercer lugar, se resalta una perspectiva territorial nacional en contravía de una tendencia de fuerte incremento de la transnacionalización de las estructuras ilegales. Washington le sigue apostando a este tipo de enfoque al plantear ahora un Plan México, para ese país. De hecho, el narcotráfico y sus estructuras de control también dan muestras de nuevas dinámicas que garantizan su inserción en los procesos propios de la globalización en su ámbito criminal. Las estructuras en red y el manejo de una geopolítica transnacional dan ventajas comparativas a la consolidación de las elites ilegales asentadas en Colombia. El control territorial local hace parte de su poder y seguridad sin que se circunscriba exclusivamente a ese escenario.

La segmentación en el control de las rutas fortalece alianzas de orden global y consolida un escenario de acuerdos y equilibrios de poder, más que una polarización de las organizaciones ilegales.

<sup>10</sup> *Ibid.*

La creciente regionalización del desarrollo de las economías ilegales releva los escenarios de frontera y fortalece las estructuras en red o la ampliación de las *joint ventures* para el embarque de drogas. Así mismo, las actividades ilegales se diversifican y, en el caso colombiano, se dibuja más claramente el desarrollo de modelos de control mafioso que se inscriben en la tendencia a la autonomización del uso de la fuerza y la oferta de seguridad. Este es el perfil que caracteriza a la denominada fase del posconflicto.

No obstante, existen continuidades en la inserción de grupos paramilitares emergentes en el narcotráfico, sobre todo en zonas de frontera. Si bien las estructuras de los ejércitos vienen perdiendo espacio frente a la legitimidad alcanzada en las últimas tres décadas, la posibilidad de dar continuidad al control de rutas y condiciones de seguridad para el negocio ilegal, en áreas de muy baja incidencia estatal, o donde los arreglos para el dominio de las elites emergentes no se han consolidado, su actuación sigue siendo vigente. Así mismo, se da la continuidad del control de rutas y dominio de un alto porcentaje de zonas de producción por parte de los grupos insurgentes. La simplificación de estos escenarios es lo que se observa cuando la estrategia busca ser “más de lo mismo”. Tampoco el eventual “énfasis social” de la cooperación se convierte en el antídoto a estos complejos escenarios. El reconocimiento de la fuerte regionalización de la criminalidad y su incidencia sobre la gobernabilidad y la democracia, es un punto de partida para redefinir los enfoques de orden bilateral frente a Washington. Sin embargo, nadie parece ir por este sendero, incluidos los llamados “gobiernos alternativos” de Latinoamérica.

## REFERENCIAS

- REPÚBLICA DE COLOMBIA, “Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social (2007-2010)”, versión Bogotá enero 28 de 2007.
- REUTER, PETER, “Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia”, en Álvaro Camacho (ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*, Uniandes, CESO, Bogotá 2006.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE, TNI, “El paco bajo la lupa. El mercado de la pasta básica de cocaína en el Cono Sur”, *Drogas y conflicto*. *Documentos de debate*, No. 14, octubre de 2006.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, UNODC, *2007 World Drug Report*.
- UNITED STATES OF AMERICA, DRUG AVAILABILITY STEERING COMMITTEE, “Drug Availability Estimates in the USA”, dec. 2002”.
- US DEPARTMENT OF STATE, BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS, “International Narcotics Control Strategy Report”, vol. I, Washington, D. C. marzo de 2007.