

**LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS DE ESTADOS
UNIDOS Y SU INCIDENCIA EN LA COOPERACIÓN COLOMBO-
ESTADOUNIDENSE EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS: 2010-2014.**

JUAN SEBASTIÁN SALEH MARTÍNEZ

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
BOGOTÁ D.C, 2016**

“La transformación de la política antidrogas de Estados Unidos y su incidencia en la cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas (2010-2014).”

Estudio de caso presentado como requisito parcial para optar por el título de Internacionalista en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales.

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Juan Sebastián Saleh Martínez

Dirigida por:

Patricia Duque Cajamarca

Bogotá., agosto 2016

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mis agradecimientos a mi familia, quienes no sólo a lo largo de mi vida universitaria me han acompañado, sino en los diferentes estadios de mi vida. Un agradecimiento especial a Sandra Martínez, por su dedicación como mamá y por siempre apoyarme, acompañarme e impulsarme.

RESUMEN

Con la llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, se inició un proceso de transformación de la política antidrogas estadounidense, lo cual, impactó en el ámbito doméstico y exterior, en éste último, especialmente en cuanto cooperación refiere. Considerando lo anterior, la investigación analiza cómo la transformación de la política antidrogas de Estados Unidos ha incidido en la cooperación colombo-estadounidense en materia de lucha contra las drogas. Para ello, se estudia la transformación del modelo estadounidense, se identifica la evolución de la cooperación contra el narcotráfico entre los dos Estados en el periodo 2009- 2014 y se examina la incidencia de la transformación de la política estadounidense antidrogas en la política antidrogas de Colombia.

Palabras clave:

Cooperación; política antidrogas, guerra contra las drogas, Estados Unidos; Colombia.

SUMMARY

With the arrival of the Democrat Barack Obama to the presidency of the United States, a process of transformation of US drug policy began. That transformation affected the domestic and foreign policy, in the latter, especially in matter of cooperation. Considering the above, the research analyzes how the transformation of US anti-drug policy has affected the cooperation between Colombia and US in the fight against drugs. To do this, the transformation of the American model is studied, also is identified the development of cooperation against drug trafficking between the two States in the period 2009- 2014. As well, the incidence of transformation of US drug policy Colombia antidrug policy is examined.

Key words:

Cooperation; anti-drugs policy; war on drugs, United States; Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN	1
1. UN MODELO EN TRANSFORMACIÓN: POLÍTICA ANTIDROGAS ESTADOUNIDENSE.	3
1.1 Comprendiendo la política antidrogas estadounidense desde sus orígenes.	3
1.2 ¿Transición hacia un nuevo modelo?	5
1.3 Barack Obama: ¿enfrentándose a la guerra contra las drogas?	7
1.4 Cambio retorico vs. acciones concertadas.	10
2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN CONTRA EL NARCOTRÁFICO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 2010-2014.	14
2.1 Replanteando la cooperación.	14
2.2 International Narcotics Control Strategy Report: comprendiendo de forma cualitativa la cooperación.	16
3. INCIDENCIA DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS NORTEAMERICANA EN LA POLÍTICA ANTIDROGAS DE COLOMBIA.	25
3.1 El Plan Colombia como muestra de cooperación.	25
3.2 Política antidroga en Colombia	28
4. CONCLUSIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	

LISTA DE GRÁFICOS

		Página
Gráfico No.01	Mecanismo de certificación antidrogas de Estados Unidos	5
Gráfico No.02	Presupuesto de Estados Unidos por año fiscal en el marco de la cooperación bilateral Colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas.	22
Gráfico No.03	Reducción o aumento del presupuesto de Estados Unidos por año fiscal en el marco de cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas.	23
Gráfico No.04	Evolución de los Recursos del Plan Colombia	27
Gráfico No.05	Distribución de los recursos de ayuda económica y social.	28

LISTA DE SIGLAS

GDC

PC

BACRIM

SCCG

Gobierno de Colombia

Plan Colombia

Bandas Criminales

Security Cooperation Coordinating Group

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de las drogas como un problema de seguridad ha tenido como consecuencia lógica el desarrollo de políticas antidrogas, las cuales desde diferentes enfoques buscan confrontar el fenómeno. El modelo prohibicionista, punitivo y militar ha sido el modelo priorizado por Estados Unidos, país que desde la década de los setenta bajo la presidencia de Richard Nixon definió el problema de las drogas como una amenaza a la seguridad nacional e internacional. En concordancia con lo anterior, Nixon declaró la guerra contra las drogas, calificándole como una ofensiva a escala mundial cuyo principal objetivo sería confrontar y dirimir aquellos actores responsables de la oferta de sustancias psicoactivas ilegales, cuyo espacio de acción naturalmente corresponde a los países productores.

Sin embargo, la efectividad del modelo descrito empezó a ser cuestionada, pues no logró dirimir el fenómeno del narcotráfico, y por el contrario con el transcurrir de los años éste se expandió, tornándose en un problema de carácter transnacional, cuya confrontación implica la cooperación entre los Estados, pues este “desconoce las dinámicas convencionales de seguridad, ya que dada su naturaleza ignora las fronteras nacionales, siendo así una amenaza deslocalizada de orden global” (Sánchez, 2015). Por lo tanto, la cooperación tanto el seno de organizaciones multilaterales, así como de forma bilateral entre los Estados es determinante. Consciente de lo anterior, así como de la incapacidad del modelo punitivo y prohibicionista para dirimir el fenómeno, Estados Unidos inició una transformación paulatina de su política antidrogas, la cual implica la ampliación y profundización en la comprensión del problema de las drogas, así como en la forma como la cooperación internacional le aborda.

En este contexto, surge la presente investigación, la cual toma como estudio de caso puntual la cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra drogas. De esta manera, el trabajo busca cruzar dos variables: I) Política antidrogas (EE. UU) y II) Cooperación bilateral en la lucha contra las drogas (Colombia- EE. UU). En concordancia con lo anterior, la pregunta orientadora establecida es: ¿Cómo la transformación de la política

antidrogas de EE. UU ha incidido en la cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas?

Con el fin de responder dicha pregunta y cumplir el objetivo general de analizar la transformación de la política antidrogas estadounidense y su incidencia en la cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas, la investigación consta de tres apartados. El primero de ellos define el modelo antidrogas estadounidense, así como su evolución y transformación; el segundo, identifica y describe la evolución de la transformación de la cooperación entre los dos Estados; mientras que el tercero examina la incidencia de la transformación de la política estadounidense en la política antidrogas de Colombia.

Atendiendo a cuestiones metodológicas se estableció como periodo de estudio los años 2010-2014, considerándole como una muestra idónea y representativa para estudiar el problema. Se debe señalar que al inicio de la investigación el periodo de observación iniciaba en el 2009, año en el que el Presidente Obama llegó a la Casa Blanca. No obstante, la transformación de la política antidrogas en Estados Unidos empezó a ser evidente desde el 2010, cuando Obama ya llevaba un año como mandatario, por lo cual se descartó el año 2009 en el periodo de estudio, pues en dicho año lo observado correspondía en mayor medida a los postulados de la administración anterior. Así mismo se consideró idóneo el 2010 como primer año de estudio, ello debido al inicio del primer periodo presidencial de Juan Manuel Santos, quien redireccionó tanto la política antidrogas local como la cooperación con Estados Unidos.

Se debe mencionar que a lo largo de la investigación se realizaron varias precisiones con el fin de optimizar la misma, es así como se ajustó el objetivo general, ya que este en el momento de su concepción establecía como variable independiente la transformación de la política doméstica estadounidense frente a las drogas blandas. Dada la dificultad de establecer una conexión real entre dicha variable y la cooperación colombo estadounidense, la variable se expandió, pasando a considerar la política estadounidense tanto en el ámbito doméstico como internacional en materia de lucha contra las drogas.

I. UN MODELO EN TRANSFORMACIÓN: POLÍTICA ANTIDROGAS ESTADOUNIDENSE.

La existencia de estrategias para el control de las drogas constituye una de las principales herramientas de los Estados para gestionar sus iniciativas contra el consumo de sustancias psicoactivas, y en consecuencia para que las organizaciones, agencias o entidades competentes cuenten con una ruta de acción intersectorial y transversal que les permita desarrollar de manera eficaz sus diferentes capacidades misionales.

1.1 Comprendiendo la política antidrogas estadounidense desde sus orígenes.

El 17 de junio de 1971 el entonces presidente de Estados Unidos Richard Nixon declaró el abuso de drogas enemigo público, elevando el problema de las drogas a un asunto de Seguridad Nacional y por tanto de alta política. Así, la lucha contra las drogas adquirió un rol predominante entre los objetivos de política exterior estadounidense (Pearl, 1992), tal como lo expresa Carrión:

El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Ésta será una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaró la guerra contra las drogas. (Carrión Mena, 2011)

Bajo el liderazgo de Estados Unidos “los Estados se congregaron de manera uniforme en torno a la criminalización del consumo y se dedicaron de lleno a medidas de la aplicación del lado de la oferta” (Collins, 2014, pág. 8), entendiendo los actores ilegales productores y oferentes del bien como la fuente de la amenaza.

Durante la década de los setenta Estados Unidos lideró en el marco de Naciones Unidas y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes el modelo de criminalización de las drogas. Ejemplo de lo anterior, fue la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias sicotrópicas, de 1988, en la que los Estados participantes manifestaron una profunda preocupación por “la magnitud y

la tendencia creciente de la producción, la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas” (Naciones Unidas, 1988, pág. 3)

A nivel doméstico, el modelo fue igualmente integrado bajo el concepto guerra con las drogas, extendiéndose con algunas variaciones a lo largo de diferentes administraciones, como la de Ronald Reagan, George Bush, Bill Clinton y George W Bush. Ejemplo de ello, es la Directiva 221 emitida bajo la presidencia de R. Reagan en 1986, la cual atendiendo a la declaración de Nixon definió las drogas ilícitas como una amenaza letal a la Seguridad Nacional de Estados Unidos, ello “a su turno condujo a una participación creciente de las fuerzas armadas en la guerra contra las drogas y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense” (Tickner , 2000).

Dicho modelo enfatiza en políticas orientadas a suprimir la oferta de sustancias ilícitas mediante la aplicación de políticas represivas, teniendo como estrategias acciones de carácter militar, “fumigación aérea, medios de subsistencia alternativos, patrullaje de fronteras y criminalización del consumo (como mecanismo para privar la oferta de la su demanda)” (Collins, 2014, pág. 9).

En este sentido, la guerra contra las drogas prioriza el desarrollo de conjunto de procedimientos realizados por las Fuerzas Armadas los cuales suponen generalmente el uso de armamento y tácticas convencionales en contra de los actores hacedores del narcotráfico (grupos ilegales). Lo anterior, se complementa con un enfoque jurídico que contempla una serie de medidas de orden legal, las cuales son adoptadas por un Estado o un grupo de ellos, enfocadas a penalizar desde la cultivación hasta el consumo de sustancias narcóticas ilegales.

Con el fin de lograr el objetivo planteado y destacando el rol de los países productores como principal eje de la política antidroga estadounidense se crearon dos tácticas principales:

I) acabar con las fuentes de producción, mediante la erradicación de cultivos ilícitos y destrucción de laboratorios de procesamiento y almacenaje de drogas ilícitas, destrucción de puertos y aeropuertos clandestinos. II) la prohibición e intersección de cargamentos de drogas que tienen como destino Estados Unidos. (Matiz Rojas, 2013, pág. 10)

Como ya se hizo mención, este enfoque prioriza en actores externos (Estados productores) como eje central, para lo cual se diseñó un proceso de certificación antidroga, que se encuentra sujeto a la aprobación del Ejecutivo estadounidense (Matiz Rojas, 2013). El proceso es un mecanismo mediante el cual Estados Unidos de manera unánime evalúa el accionar de los países respecto a la lucha contra las drogas. El siguiente gráfico expone las tres categorías dentro de las cuales se pueden ubicar a los países evaluados:

Gráfico N.01: Mecanismo de certificación antidrogas de Estados Unidos.



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente investigación con base en (Matiz Rojas, 2013).

No obstante, la fuerte estructuración e interiorización del modelo ha existido un giro en las políticas de control de drogas desarrolladas por Estados Unidos, ello especialmente tras la llegada a la presidencia de Barack Obama.

1.2 ¿Transición hacia un nuevo modelo?

Tras el fin del gobierno de W. Bush se puede advertir transformación de la política antidrogas, la cual no ha permanecido estática en las últimas décadas, sino que por el contrario ha cambiado buscando responder adecuadamente a una amenaza transnacional.

En los primeros estadios de la lucha contra las drogas se daba una mayor importancia a la lucha frontal contra el narcotráfico, traducida en persecución férrea a los carteles y a los cultivos ilícitos. En este contexto, fue desarrollada una táctica conocida como el *air bridge denial*¹, mediante la cual se buscó aislar a los países productores de la cadena de elaboración de sustancias narcóticas. Con el objetivo de interrumpir dicho proceso fueron desarrollados principalmente dos enfoques: I. La erradicación *in situ*, como mecanismo para acabar con las fuentes de producción; y II. La constante interdicción de aeronaves que transportaban cargamentos de drogas hacia los Estados Unidos.

Es posible señalar que hasta el año 2009 la constante lucha contra la producción que buscaba afectar la oferta de narcóticos en territorio norteamericano, sumada a la lucha frontal contra los grandes carteles, marcó el carácter que repetían las estrategias formuladas para el control de sustancias ilegales, sin que en la práctica pudieran avizorarse mayores impactos.

Un ejercicio de caracterización de la estrategia desplegada por Estados Unidos en desarrollo de la política de control de las drogas, previa a 2009, pasaría necesariamente por la categoría de reducción de la oferta, mediante la cual se buscaba reducir las unidades de narcóticos disponibles en circulación en suelo norteamericano, lo cual, según se pensaba, tendría necesariamente que repercutir en los hábitos de consumo de los drogo-dependientes. No obstante, los resultados obtenidos no fueron los deseados, pues como efecto no esperado se generó una profunda modificación a las estructuras de los cárteles, quienes se vieron inmersos en la necesidad de agudizar sus prácticas criminales, como mecanismo de defensa y también se empezaron a presentar fenómenos de transferencia de la influencia, mediante los cuales dichos grupos buscaron permear instancias gubernamentales, con la finalidad de encontrar nuevas maneras de eludir los controles impuestos por las autoridades.

Una visión reduccionista sobre la problemática de las drogas no permitió en su momento generar las articulaciones suficientes para abordarle de una manera integral, pues como se evidenció “la política antidroga estaba dirigida únicamente contra los carteles de la droga y a la erradicación de cultivos (...) Pero no tuvieron en cuenta otros factores tan

¹ Negación o interrupción del puente aéreo.

importantes como lo son los bancos, las fuerzas militares (...)” (Matiz, 2013, pág. 17). La mano dura como principal herramienta para el control de las drogas no resultó eficiente, pues como quedaría demostrado más adelante, no resultaba suficiente atacar los vectores de amenaza externos, cuando los principales caldos de cultivo eran internos.

Pese a la perdurabilidad del modelo a lo largo de diferentes administraciones, con el advenimiento del siglo XXI se hizo evidente una dificultad en el cumplimiento de las metas estipuladas, mientras que se empezó a fraccionar el consenso internacional sobre el modelo prohibicionista. (Collins, 2014).

En este sentido, es posible afirmar que el régimen internacional de carácter punitivo y militar liderado por Estados Unidos se empezó a fragmentar, ya que dejó de existir un consenso frente a una serie “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores respecto a un área determinada de las Relaciones Internacionales” (Krasner, 1993, pág. 186), siendo en este caso actores los Estados y el área específica el problema de las drogas.

1.3 Barack Obama: ¿enfrentándose a la guerra contra las drogas?

En el 2009, año en el que se posesionó el demócrata Barack Obama como presidente de Estados Unidos, se cumplieron 40 años de la guerra contra las drogas bajo el modelo descrito, sin embargo, el éxito del modelo ha sido altamente cuestionado ya que si bien ha logrado la captura de algunos líderes narcotraficantes y la desarticulación de correspondientes carteles, no se ha logrado el objetivo per se del modelo, es decir, no ha sido posible una reducción real en la oferta de las sustancias psicoactivas, y por el contrario, la demanda se ha incrementado de manera paulatina.

Es importante destacar que la discusión en torno a la efectividad de la guerra contra las drogas si bien se libraba en el escenario internacional también lo hacía dentro de Estados Unidos, país que hasta entonces había defendido acérrimamente el modelo prohibicionista. Es así como la Secretaria de Estado Hillary Clinton en el año 2009 planteó que “la demanda de narcóticos es insaciable; que la guerra contra las drogas declarada por Washington en tiempos de Richard Nixon no ha servido y que en Estados Unidos, en lo que

respecta al narcotráfico, tiene una responsabilidad compartida con las naciones productoras” (Matiz Rojas, 2013, pág. 15), reconociendo así que Estados Unidos es parte integral del problema y adhiriéndose al postulado de Naciones Unidas según el cual la responsabilidad compartida es “la base orientadora de la acción bilateral o multilateral en la lucha contra el problema mundial de drogas” (UNODC Colombia, 2015).

Hasta el año 2009 había sido una constante la negativa de los mandatarios de la Casa Blanca frente a discutir el modelo de la guerra contra las drogas, sin embargo, con la llegada de Obama al poder dicha tendencia se fracturó, ya que, si bien Obama manifiesta no estar a favor de la legalización, señala como legítimo el debate frente al modelo (Youngers, 2011).

R. Gil Kerlikowske, jefe la Oficina de la Política Nacional para la fiscalización de Estupefacientes de Estados Unidos señaló su intención de no emplear el “termino guerra contra las drogas, ya que no se puede librar una guerra contra [su] propio pueblo” (Youngers, 2011, pág. 2). Bajo esta óptica se empieza enfatizar en el consumo de drogas como un problema de salud pública, enfoque que como el mismo Presidente Obama señaló se había dejado de lado al priorizar los encarcelamientos y la interceptación de alijos dejando de lado una preocupación aún mayor: como reducir la demanda.

El cambio paulatino de la administración Obama respecto a la lucha contra las drogas también se expresó en el ámbito internacional, mostrando en escenarios como Naciones Unidas un enfoque más colaborativo y “exhibiendo cierta moderación en su respuesta a las reformas progresistas emprendidas por algunos gobiernos latinoamericanos. En otras palabras: la administración Obama ha adoptado un enfoque algo más diplomático frente a las políticas de drogas”. (Youngers, 2011, pág. 2).

Parte de los cambios en el entorno doméstico de la política de drogas tienen origen en la campaña electoral de Obama quien para entonces planteó tres iniciativas, la primera de ellas referente a las penas para consumidores de crack y cocaína², la segunda y quizás de mayor importancia para la presente investigación buscaba “invertir la dura posición del gobierno federal frente a las leyes de los distintos estados sobre la marihuana terapéutica”

² La propuesta puntual refiere un intento por “acabar con la disparidad de penas entre el *crack* y la cocaína en polvo” (Youngers, 2011, pág. 3)

(Youngers, 2011, pág. 3) y lograr la asignación de fondos federales para el programa de intercambio de jeringas. Si bien la administración ha cumplido parcialmente con la ejecución de estas propuestas de campaña, estas no implican cambios trascendentales a nivel doméstico frente a la política antidrogas.

Parte de la dificultad del gobierno Obama para emprender cambios significativos devienen de un fuerte modelo burocrático instaurado alrededor de la guerra contra las drogas, lo cual, se expresa entre otros en la mentalidad guerrerista frente a las de un sector importante de empleados del área. Igualmente, aporta al problema de la burocratización de guerra contra el narcotráfico el hecho de que los organismos de control de drogas estadounidense se han hecho a cierta autonomía frente a las directivas federales, existiendo así una diferencia entre lo estipulado por estas últimas y el accionar de los organismos.

Respecto a la política exterior es posible señalar que si bien esta ha tenido algunos cambios, estos son aún más tímidos que en el ámbito doméstico, ya que aunque la administración Obama reconoce el fracaso de la guerra contra las drogas, este modelo sigue operando de manera similar, pues parte de la ayuda dirigida a países productores sigue estando destinada al ataque de los cultivos ilícitos, dejando de lado la posibilidad de apoyar a quienes cultivan dichos productos ilícitos en la transición hacia una economía viable y legal.

Pese a lo anterior, es posible identificar dos cambios radicales en términos de política exterior, el primero de ellos se encuentra en la región, ya que, al trasladarse paulatinamente el fenómeno desde la región andina hacia México y América Central, Estados Unidos ha priorizado la atención a dicha área. Por otro lado, el caso de Afganistán es un caso emblemático, en el que se evidencia el rechazo por parte de la administración Obama al modelo de la guerra contra las drogas, es así como en marzo de 2009 “Richard Holbrooke, definía la campaña de erradicación de la adormidera³ en Afganistán como “el programa más infructuoso e ineficaz que he visto en 40 años”, añadiendo que era contraproducente, al tener como consecuencia adversa apoyo político para los talibanes y exacerbando así los problemas para la construcción nacional (Isacson, 2010).

³ Planta insumo para la fabricación de sustancias psicoactivas.

Respecto al Plan Colombia, es importante señalar que el debate interno estadounidense se ha materializado en una reducción progresiva de los rubros destinados al mismo, ello se explica en parte por el camino marcado por el Congreso, y por el reconocimiento de la poca efectividad de tácticas como la erradicación manual⁴. Sin embargo, hay un factor determinante no frente a la cantidad de dinero destinado por Estados Unidos a Colombia, pero si en la distribución del mismo, siendo dicho factor el proceso de terminación del conflicto que el Presidente colombiano Juan Manuel Santos lleva a cabo con el grupo guerrillero de las FARC en el año 2012, ya que desde entonces se ha transformado la cooperación entre los dos Estados, ello igualmente como consecuencia del viraje del Plan Colombia hacia Paz Colombia.

1.4 Cambio retorico vs. acciones concertadas.

La Estrategia Nacional de Control de Drogas estadounidense ha impartido las directrices bajo las cuales ha sido orientada la lucha contra el narcotráfico, centrándose de manera genérica en aspectos como la reducción de la oferta,-el fortalecimiento institucional y las medidas de control necesarias para atacar otros escenarios y actores que tradicionalmente habían sido marginados en la formulación de los planes de acción. Aun cuando pueda manifestarse que existen grandes similitudes en la manera en cómo han sido elaboradas históricamente las estrategias para el control de las drogas, ya que históricamente se ha enfatizado en dos enfoques. El primero de estos puede ser denominado *blando*, considerado como un abordaje desde el enfoque de la salud pública, mediante la generación de estrategias para evitar el consumo de drogas en las comunidades, considerando que es “una manera económica y de sentido común para velar por la seguridad y la salud de las comunidades” (Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, 2010). Igualmente, este enfoque busca romper con el *Ciclo de consumo-crimen-*

⁴ En 2009 disminuyeron (...) las iniciativas de erradicación manual; precisamente el año en que la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) detectó una caída significativa en el cultivo de coca, todo lo cual indica que hay otros factores que han impulsado la rebaja de la producción de coca en Colombia.” (Isacson, 2010).

delincuencia- encarcelamiento, velando por mecanismos que permitan a las poblaciones vulnerables ser sustraídas de las espirales de consumo de narcóticos y criminalidad asociada, esto como herramienta para aminorar la proliferación de narco-dependientes que acudan a la delincuencia organizada como mecanismo de financiación.

De otra parte, el enfoque duro, busca interrumpir el tráfico y la producción interna de drogas, para lo cual deben ser desarrolladas operaciones necesarias para contener a las bandas dedicadas a dicho tráfico.

Como se ha expresado hasta el momento, pese a las grandes correspondencias que puedan advertirse en torno a la formulación de los correspondientes planes estratégicos, existe un rasgo diferenciador que marca indiscutiblemente el carácter integral de la Política de Control de Drogas bajo la administración Obama, respecto de su antecesor. Toda vez que aun pese a la existencia de elementos comunes en uno y otro programa, se podría manifestar que existe un claro y abierto énfasis posterior a 2010, el cual privilegia a “las iniciativas de prevención de base comunitaria y en la integración del tratamiento para el uso problemático de drogas en los programas generales de asistencia sanitaria.” (Youngers, 2011, pág. 4), por encima del uso puro y duro de la fuerza contra los grupos económicos criminales dedicados al tráfico.

Planteada en dichos términos, mal podría acusarse de excesiva novedad a la Estrategia para el Control de Drogas de 2010, pues como se manifestó, existen suficientes elementos heredados de sus antecesores, sin embargo, algo que no podría dejarse pasar desapercibido en este punto es el énfasis que imprime la misma, pues resulta evidente al contrastar los objetivos que se impone, que existe un claro acento en torno a las campañas de prevención, por encima de aquellas de punición. De lo anterior puede manifestarse que existe un innegable tránsito de una política de excesiva punibilidad a una política de prevención y reducción del consumo. Igualmente, se puede plantear que existió un cambio de mentalidad en torno a las implicaciones del narcotráfico como fenómeno delictivo, pues ya no sería exclusivamente considerado como una amenaza a la seguridad del Estado y sus instituciones, al pasar a considerarse una amenaza grave a la salud pública y bienestar social.

En esta nueva distribución de los esfuerzos de las autoridades norteamericanas, se da preponderancia a las acciones *ex ante*, teniendo como principales referentes aquellas investigaciones que confirman la enorme brecha existente entre los costos de los tratamientos preventivos de aquellos asociados al tratamiento de narco-dependientes. Lo que explica la intención de expandir “programas de base nacional y comunitaria, que lleguen a gente joven en los colegios, en los campus universitarios y en los sitios de trabajo, con información detallada diseñada para ayudarlos a tomar decisiones saludables sobre su futuro”⁵ (Oficina de la Política Nacional para el control de drogas, 2014). Bajo esta lógica se consolida una posición que marca el principal rasgo definitorio, concebida como *Smart on drugs*, la cual subraya la necesidad de diseñar y ejecutar un plan integral dirigido no solo a combatir la criminalidad asociada al narcotráfico sino también “dirigido a reducir el consumo de estupefacientes y sus consecuencias en los Estados Unidos” (Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas, 2010).

Smart on Drugs implica la suma de esfuerzos intersectoriales que privilegian la prevención sobre la punición, considerando que un acercamiento diferente frente a la política de drogas puede ser “contraproducente, ineficiente y costoso”⁶ (Russell, 2010). Su desarrollo implica la articulación de programas que no empleen como primer recurso el tratamiento penitenciario de los adictos, así como la expansión de los programas de tratamiento, pues se estima que Estados Unidos cuenta con alrededor de 22 millones de personas que tienen algún tipo de desorden en el manejo de sustancias psicotrópicas, de las cuales solo 2 millones tienen algún tipo de asistencia.

En reconocimiento de lo anterior, la administración del presidente Obama sancionó el 23 de marzo de 2010 la Affordable Care Act, legislación mediante la cual se buscó extender los cubrimientos de Medicaid, al garantizar que las aseguradoras cubrieran los costos de los tratamientos asociados a la adicción, equiparando su manejo al de cualquier otra enfermedad crónica. Con la Affordable Care Act se intentó expandir el espectro de atención a la población con problemas de abuso de sustancias estupefacientes, pero inherentemente conllevaba la toma de decisiones adicionales en materia presupuestaria,

⁵ Traducción libre del autor.

⁶ Traducción del autor.

como mecanismo para sustentar el diseño del programa. En términos monetarios lo anterior implica un incremento de U\$1.4 billones de dólares en el presupuesto del programa, con lo cual se busca impactar paulatinamente la tasa de atención.

Si bien, medidas como la expedición de la Affordable Care Act demuestra un cambio importante en la orientación de los esfuerzos, la política para el control de drogas en el siglo XXI requiere una intrincada cooperación intergencial e intersectorial, de forma tal que exista una adecuada articulación entre los encargados de diseñar los campos de acción-aplicación y los tomadores de decisiones. De lo contrario se estaría frente a un escenario de políticas aisladas, sin que lleguen a impactar de manera contundente las causas que originan dicha problemática.

El giro hacia el interior dado por la política antidrogas norteamericana resulta una herramienta imprescindible para atacar la demanda de sustancias estupefacientes, no obstante, una excesiva concentración de esfuerzos puede resultar contraproducente, en la medida que no puede olvidarse el carácter integral que debe ostentar la estrategia y la atención que debe inherentemente ser prestada a otros elementos, como la cooperación internacional como mecanismo para impactar la oferta de narcóticos en suelo norteamericano.

2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN CONTRA EL NARCOTRÁFICO ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS EN EL PERIODO 2010-2014.

2.1 Replanteando la cooperación.

La llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos (2009) y de su homólogo Juan Manuel Santos en el año 2010 a la presidencia de Colombia supusieron una transformación paulatina en la cooperación en la lucha contra las drogas entre los dos Estados. Esta transformación, responde factores de orden doméstico e internacional que intervienen en la forma en la se entiende la lucha contra las drogas y por lo tanto la cooperación frente a esta. Igualmente, dicha transformación responde al fracaso del modelo prohibicionista, el cual había primado “paradigma para la lucha contra el narcotráfico y en esta medida [constituía] el eje de las diferentes estrategias para la erradicación de [las drogas]” (Barón Vargas, 2013, pág. 15)

Parte de la transformación de la política antidrogas de Estados Unidos se explica por los fracasos del modelo tradicional en ámbitos extranjeros, ejemplo de ello, es que la erradicación forzosa en la región andina, tal como sucedió con Afganistán no sólo no alcanzó los objetivos, sino que además de ello maximizó las condiciones estructurales desfavorables, generó inestabilidad política e incrementó la violencia y violaciones de los derechos humanos (Youngers, 2011). Respecto al caso puntual colombiano, la disminución de los cultivos de coca en Colombia contrario a los planteamientos del modelo prohibicionista ha ido acompañado de una disminución en la erradicación manual.

Un factor más a considerar en la transformación de la cooperación entre Estados Unidos y Colombia guarda relación con América Central, región que se ha ido perfilando como núcleo “para el tránsito de drogas y [en donde] se ha ido incrementando la violencia relacionada con ello. [De esta manera,] la administración Obama ha ido aumentando paulatinamente la ayuda destinada a la lucha contra las drogas en el istmo”, lo cual ha tenido como consecuencia una redistribución de los recursos destinados a la lucha contra las drogas.

Por otro lado, la administración Obama “ha ido reduciendo gradualmente los niveles generales de ayuda, y [redirigiendo] más recursos de las actividades militares y represivas hacia programas económicos y sociales” (Youngers, 2011, pág. 6). Lo anterior, puede evidenciarse en la petición de reducción del presupuesto federal, lo cual ha sido una tendencia desde el año 2010, ejemplo de ello, el ejercicio del 2012, en el cual el Congreso solicitó una reducción del 14 por ciento en los fondos para el Plan Colombia (Youngers, 2011). Igualmente “la administración ha recortado los fondos para el material militar y ha puesto mayor énfasis en el apoyo a las reformas institucionales e iniciativas de fortalecimiento comunitario” (Youngers, 2011, pág. 6)

La línea de la administración Obama ha enfatizado en la importancia de replantear la cooperación y pasar de los objetivos de guerra (...) [enfocados] al apoyo a políticas de desarrollo y paz con estrategias no militares, de reconocimiento y respeto por los derechos humanos” (González, 2009, pág. 3), así mismo se han considerado políticas de diálogo y negociación con los grupos armados irregulares.

La anterior, desde los planteamientos de González (2009) se expresa en el proceso de cooperación en la lucha contra el narcotráfico. Un primer ejemplo al respecto, es la reorientación desde el Congreso y la administración Obama frente a la cooperación y presupuesto, al señalar la necesidad de que estos no apoyen una guerra dentro de Colombia u otro país de la región, alejándose así de las estrategias de seguridad regional propias de la administración Bush. En este sentido, la cooperación de Estados Unidos hacia Colombia se redefine de manera paulatina “sobre el eje de la construcción de paz y promoción del respeto y garantía de todos los derechos humanos” (González, 2009, pág. 6).

Un segundo punto es la reorientación en la forma en la que se concibe la cooperación, resultado de una concepción de seguridad ampliada y profundizada en la cual predomina la seguridad humana⁷, integral y ciudadana. Otra expresión (III) de la transformación en la cooperación es la comprensión del narcotráfico como un fenómeno

⁷ El concepto de Seguridad Humana “reorienta la atención de los Estados y de la comunidad internacional hacia la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de las personas como la base para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humano” (Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, 2015, pág. 4).

transnacional cuyo enfrentamiento debe versar sobre el régimen de responsabilidad compartida.

En el marco de este replanteamiento, (IV) se discute la injerencia de Estados Unidos en estrategias de guerra interna. “[Así mismo se estipula la no utilización de] los acuerdos militares bilaterales para implementar estrategias de inteligencia, control o movilidad de efectivos con impacto en el subcontinente” (González, 2009)

Igualmente, como parte de la transformación en la forma en la que se comprende el problema de las drogas y su enfrentamiento en el marco de la política exterior estadounidense, desde la administración Obama se destaca V) la articulación de la cooperación bilateral no solamente en términos militares y policiales, ya que para dirimir el narcotráfico es importante atacar causas estructurales que permitan la consolidación de la paz. Es así como el Plan Paz Colombia promulga el fortalecimiento de cooperación orientada a una reforma agraria y al desarrollo rural, así como al desarrollo de economía campesina y creación de medianas y pequeñas empresas. Lo anterior, de la mano con la “revisión del llamado desarrollo alternativo de modo que se desmilitarice y se enfoque en objetivos de equidad y garantía de derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y ambientales con prioridad en las poblaciones más pobres y victimizadas y en las comunidades étnicas” (González, 2009, pág. 4).

Por otro lado, el replanteamiento de la política antidrogas estadounidense supone VI) la modificación del Plan Colombia tal como está concebido, ya que como se plantea desde la política antidrogas de la administración Obama debe revisarse el programa de fumigaciones con la mezcla basada en glifosato, así como los “programas de erradicación forzada y represión de la población civil en zonas de producción campesina o indígena de hoja de coca” (González, 2009)

2.2 International Narcotics Control Strategy Report: comprendiendo de forma cualitativa la cooperación.

El presente apartado toma como insumo principal el Reporte Estratégico Internacional para el Control de Narcóticos (el Reporte) del Departamento de Estado de Estados Unidos. Este Reporte es publicado anualmente ofrece “una visión amplia de los esfuerzos de los gobiernos para reducir el tráfico y producción ilegal de narcóticos atendiendo a los compromisos adquiridos en el marco de los Tratados de Naciones Unidas” (Department of State, 2016). El primer volumen de estos reportes (Control de Drogas y Químicos) presenta los esfuerzos de más de ochenta países, dentro de los cuales se ubica Colombia. Además de ello, el Reporte expone la relación bilateral entre Estados Unidos y cada país, presentando la relación entre los dos Estados entorno al fenómeno del narcotráfico.

Atendiendo al período objeto de estudio de la presente investigación, se analizan los reportes desde el año 2010 al 2014. El primero de estos reportes (2010), señala un esfuerzo significativo del Gobierno de Colombia (GDC) en la lucha contra la producción y tráfico de drogas lo cual evidencia tanto en los registros del gobierno estadounidense como de Naciones Unidas al mostrar una disminución importante en la producción potencial de cocaína y cultivación de coca⁸. Sin embargo, Colombia continúa siendo el mayor productor de coca en el mundo⁹.

Por primera vez frente a reportes anteriores se menciona la importancia del Plan de Consolidación Nacional del GDC y el apoyo de Estados Unidos para el mismo, buscando así integrar la seguridad, la lucha antinarcótica, alternativas para el desarrollo y programas de justicia en zonas específicas con el fin de reducir la violencia y consolidar la seguridad y presencia del Estado en áreas prioritarias. (United States Department of State, 2010)

Respecto a la política antidrogas estadounidense, sus iniciativas y programas en Colombia, debe señalarse que estas si bien establecen el desarrollo de programas anti-narcóticos y supremacía de la ley, destacan la importancia de fortalecer las instituciones locales y transferir de manera sostenida responsabilidades financieras y operacionales al GDC. (United States Department of State, 2010). El Reporte establece que Estados Unidos

⁸ “El gobierno estadounidense estima que la cultivación en el 2008 y 2009 disminuyó en un 29 por ciento comparado con el 2007, pasando de 167,000 a 119.000 hectáreas.” Traducción libre del autor. (United States Department of State, 2010, pág. 209)

⁹ “De acuerdo con la DEA, cerca del 90 % de la cocaína y cerca del 60% de la heroína que ingresa a Estados Unidos tiene su origen en Colombia”. Traducción libre del autor. (United States Department of State, 2010)

seguirá apoyando los esfuerzos del Estado colombiano para consolidar la seguridad, siendo definitivo para ello, así como para confrontar el narcotráfico, la asistencia social, la cual debe expresarse en el “desarrollo de capacidades de la policía rural, la promoción de la desmovilización de combatientes y la erradicación de coca en aquellas áreas en las que la coca crece mayoritariamente” (United States Department of State, 2010, pág. 217).

En cuanto cooperación bilateral refiere, este reporte destaca a Colombia como un actor valioso en la lucha contra las drogas ilegales, no obstante, expresa que, pese a algunos logros enmarcados en el Plan Colombia, Estados Unidos reduce la asistencia al programa de antinarcóticos, sin que ello signifique su eliminación al considerarle importante en la solidificación de los logros ya alcanzados.

Pese a que se enfatiza en las estrategias de orden multilateral en la lucha contra las drogas, se destaca el apoyo de Estados Unidos con medios aéreos para asegurar la interdicción y erradicación de sustancias narcóticas ilegales, empero, se da una reducción en el rubro destinado a ello, atendiendo a la necesidad percibida de aportar al desarrollo socio económico de Colombia (United States Department of State, 2010).

El Reporte del 2011 al igual que el del año 2010 ubica a Colombia como el mayor productor de cocaína en el mundo, pese a los constantes esfuerzos y progreso del GDC en la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilícitas. En el año previo al informe (2010) y pese la disminución del apoyo económico estadounidense, el GDC incautó “cerca de 225.9 toneladas de cocaína y base de coca, [mientras que] se erradicaron aproximadamente 146,000 hectáreas de cultivos ilícitos de coca, eliminando así cientos de toneladas de posible producción de cocaína” (United States Department of State, 2011, pág. 201).

Por otro lado, por primera vez, el informe reconoce a las denominadas Bandas Criminales (BACRIM) como un actor importante en materia de tráfico de drogas y desafío a la ley. Al respecto, se destaca a las BACRIM como un actor que propaga la violencia en las zonas urbanas, y que por tanto su confrontación debe responder a un Plan de Seguridad Pública, que no sólo contrarreste el fenómeno del narcotráfico, sino que además de ello reduzca la violencia en los centros urbanos mediante la inclusión de programas de apoyo a los jóvenes y fortalecimiento de la Policía Nacional, entendiendo esta última como la encargada de proveer seguridad en las áreas urbanas.

Frente a la cooperación entre los dos Estados, el reporte tiene como premisa el concepto de responsabilidad compartida, esto en concordancia con manifestado por la Secretaria de Estado Hillary Clinton al señalar que Estados Unidos tiene una responsabilidad compartida, por lo cual debe asistir a los Estados que enfrentan el problema de la producción y tráfico de drogas (United States Department of State, 2011). Considerando lo anterior, Estados Unidos provee a Colombia asistencia a la Policía Nacional y a las Fuerzas Militares, así como a otras instituciones que investigan y fiscalizan a los miembros de organizaciones narcotraficantes.

Dentro de los mecanismos de cooperación siguen presentándose los programas de erradicación, tanto aérea como manual, sin embargo, estos programas se plantean como simultáneos y coordinados como programas de desarrollo alternativos para la población (United States Department of State, 2011). Consciente de la importancia de una visión multidimensional en la lucha contra el narcotráfico, el gobierno de Estados Unidos prioriza en la cooperación mecanismo para apoyar el Plan de Consolidación Nacional de Colombia, proveyendo equipos y entrenamientos a las fuerzas rurales, buscando establecer presencia permanente de instituciones del Estado en zonas de conflicto y cultivo de drogas.

El Reporte del año 2012, al igual que en los anteriores, ubica a Colombia como uno de los exportadores mayoritarios de cocaína¹⁰, heroína y marihuana. Un factor diferenciador a los reportes anteriores refiere el anuncio del Presidente colombiano Juan Manuel Santos sobre una estrategia comprensiva para combatir de manera determinante las BACRIM. Dicha estrategia identifica de manera general puntos de estas organizaciones que deben ser atacados, para lo cual es necesario la coordinación de las agencias estatales e internacionales. Sin embargo, ni el GDC y el estadounidense designó recursos especiales para la confrontación del fenómeno, pese a que este como se había expresado anteriormente tiene una estrecha relación con el narcotráfico.

Un elemento a destacar dentro de la cooperación colombo- estadounidense es el “apoyo inmediato en actividades a corto plazo para resolver necesidades económicas y sociales urgentes” (United States Department of State, 2012, pág. 184), buscando así

¹⁰ De acuerdo con el Departamento de Justicia de Estados Unidos, el 95.5% de la cocaína incautada en Estados Unidos es de origen colombiano. (United States Department of State, 2012, pág. 178)

extender y acelerar la presencia del Estado en zonas de conflicto donde los actores ilegales se encuentran presentes desarrollando entre otros, delitos como el tráfico ilegal de narcóticos. El anterior enfoque incluye “provisión de alimentos de la manera más rápida posible, mejoramiento de las vías de transporte, construcción de puentes, atención en salud, electrificación, entre otros, mostrando así los beneficios de la presencia estatal” (United States Department of State, 2012, pág. 184)

El reporte subraya la importancia de la cooperación internacional, no sólo en cuanto a incautación y erradicación respecta, sino igualmente en términos de cooperación policial, ello principalmente con el fin de desarticular las organizaciones criminales, la captura de los implicados y la correspondiente extradición de los mismos¹¹.

Si bien en los reportes anteriores se identificaba a las bandas criminales (BACRIM) como un actor a considerar en la lucha contra el narcotráfico, este reporte en concordancia con el planteamiento del GDC le identifica como una amenaza en ascenso, ello debido a su expansión en parte importante del territorio nacional, así como por la “competencia y en ocasiones cooperación con miembros de las FARC y otros grupos ilegales involucrados en el tráfico y producción de drogas” (United States Department of State, 2013).

Se debe mencionar que de manera innovadora el Reporte presenta a Colombia como un país que no únicamente recibe cooperación, sino que además de ello participa en dicho proceso de manera directa. Lo anterior, se materializa en el importante y “activo entrenamiento de cientos de policías y oficiales de justicia en la región, incluyendo oficiales de Haití, México, Ecuador, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala, y República dominicana” (United States Department of State, 2013).

Un punto más a resaltar refiere al anuncio de los Presidentes Santos y Obama en el marco de la reunión de las Américas en el año 2012, en el cual se planteó un plan para formalizar la coordinación entre Colombia y Estados Unidos en terceros Estados. Lo anterior, supone un dialogo estratégico en el ámbito de seguridad de alto nivel entre los dos Estados, el cual ha sido materializado del Grupo de Coordinación en Cooperación y

¹¹ “En el año 2012, Colombia extraditó 182 fugitivos a Estados Unidos, la mayoría de los cuales eran buscados por delitos relacionados con las drogas” (United States Department of State, 2013)

Seguridad¹² (SCCG). Este grupo identifica “áreas específicas de coordinación y colaboración en el Hemisferio Occidental y acuerda mecanismos para soportar actividades en Honduras, Guatemala, El Salvador y Panamá, como prioridad” (United States Department of State, 2013). De este modo, Colombia ya no sólo es percibido sólo como un país al que el fenómeno del narcotráfico afecta, sino que es también un socio con capacidad de exportar a África y al Hemisferio Occidental su experiencia en la lucha contra las drogas.

Por otro lado, se señala como prioridad la destinación de recursos adicionales al Plan Nacional de Consolidación Territorial de Colombia buscando “mejorar la seguridad, aumentar la provisión de servicios públicos, construir infraestructura, y generar oportunidades económicas adicionales en regiones que han estado históricamente afectadas por los elementos terroristas y criminales” (United States Department of State, 2013). En virtud de lo anterior, el reporte destaca que la cooperación de Estados Unidos hacia el país suramericano debe priorizar un enfoque integral, más aún en el marco de las negociaciones de paz entre el GDC y las FARC.

El Reporte del año 2014 nuevamente caracteriza a Colombia como un país productor, el cual pese a su condición trabaja de manera exitosa y constante en la lucha contra el narcotráfico, ello en parte debido al apoyo del gobierno estadounidense. Dicho apoyo se expresa, por ejemplo, en la Iniciativa de Desarrollo Estratégico de la Embajada de Estados Unidos, la cual tiene como objetivo la consolidación de esfuerzo en pro de la presencia estatal en determinadas regiones.

Nuevamente se expresa el apoyo de Estados Unidos al Plan de Consolidación siendo una herramienta determinante en el enfrentamiento del narcotráfico. Igualmente, Estados Unidos avala el Plan Nacional de Consolidación Territorial, específicamente en el proyecto que busca “permitir a las comunidades salir de la economía basada en la coca, [para lo cual es necesario] expandir la presencia del Estado” (United States Department of State, 2014).

Tras la revisión de los Reportes estratégicos internacionales de control de narcóticos durante el período en estudio, es posible señalar que se da una transformación paulatina en

¹² Security Cooperation Coordinating Group

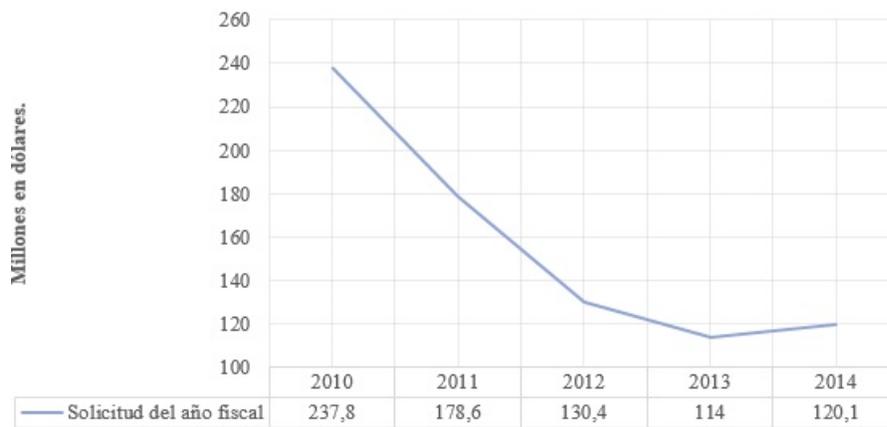
la cooperación en materia de lucha contra las drogas entre Colombia y Estados Unidos. En primera instancia, la concepción estadounidense frente al modelo de lucha contra las drogas presenta algunos cambios, ello responde a la forma en la que se entiende el problema de las drogas, siendo éste un fenómeno que no puede ser enfrentado de manera aislada por un Estado y cuya confrontación debe ser multidimensional.

En segundo lugar, los reportes permiten ver como sí bien Estados Unidos continúa destacando el rol de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, con el transcurrir de los años la cooperación incluye otros actores nacionales, los cuales tienen un rol bien como garantes de justicia o como proveedores de condiciones de desarrollo para la población. En concordancia con lo anterior, un tercer aspecto a señalar es la ampliación de la cooperación a otros escenarios que se entienden como parte del problema, ejemplo de ello soporte al Plan de Consolidación Nacional, así como el apoyo a necesidades económicas y sociales.

Un cuarto punto refiere al reconocimiento de actores diferentes a las guerrillas como parte del fenómeno, siendo uno de ellos, las BACRIM, lo cual conlleva a una reorientación en la lógica de confrontación de los actores vinculados al fenómeno del narcotráfico. Otro punto a señalar, es como Colombia pasa de ser un Estado netamente receptor de cooperación a ser hacedor de la misma, ya que adquiere capacidades y conocimientos en la lucha contra el fenómeno que le permiten de la mano de Estados Unidos fomentar esquemas de carácter regional en la lucha contra el fenómeno.

Con el fin de concluir el presente apartado se presenta los siguientes gráficos que permiten observar como en términos monetarios se expresa la transformación de la cooperación entre los dos Estados, especialmente desde la perspectiva fiscal de Estados Unidos.

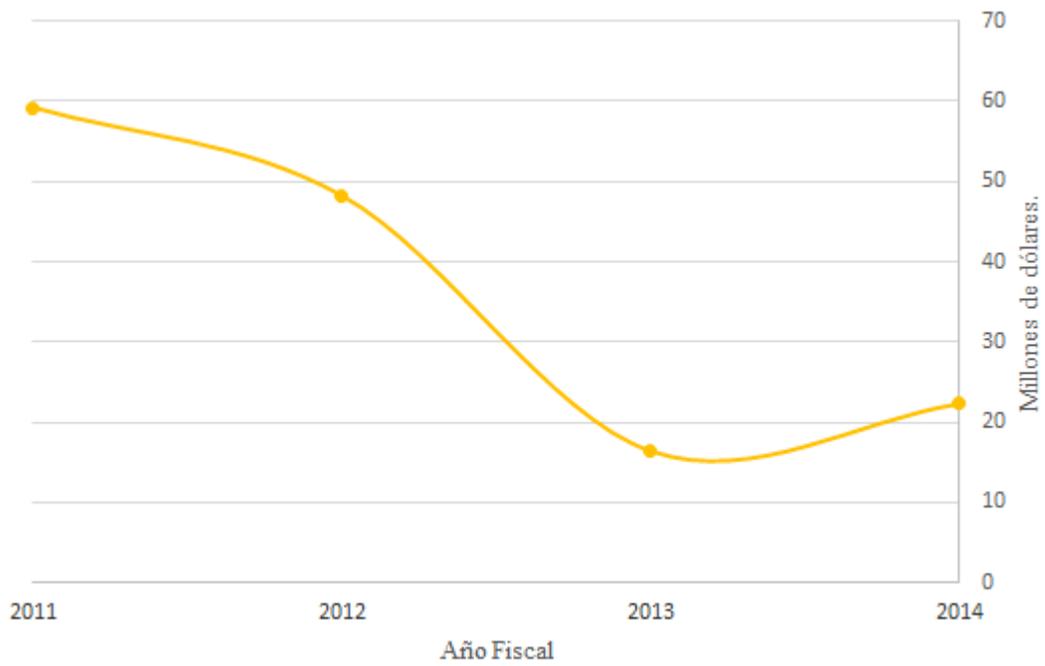
Gráfico No.02: Presupuesto de Estados Unidos por año fiscal en el marco de la cooperación bilateral Colombo- estadounidense en la lucha contra las drogas.



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente investigación con base en (Executive Office of the President of the United States, 2010-2014)

Se puede afirmar entonces que entre el año 2010 y el 2014 se dio una reducción presupuestal del 49,4% frente a los recursos destinados por Estados Unidos a la cooperación bilateral en la lucha contra el narcotráfico. El año en el que se da la mayor reducción presupuestal es el 2011, año en el que el rubro disminuye en 59,2 millones de dólares.

Gráfico No.03: Reducción o aumento del presupuesto de Estados Unidos por año fiscal en el marco de cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas.



Fuente: Gráfico elaborado por el autor de la presente investigación con base en (Executive Office of the President of the United States, 2010-2014)

3. INCIDENCIA DE LA TRANSFORMACIÓN DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS NORTEAMERICANA EN LA POLÍTICA ANTIDROGAS DE COLOMBIA.

3.1 El Plan Colombia como muestra de cooperación.

El enfoque integral que ha asumido Estados Unidos en desarrollo de su lucha contra las drogas, ha repercutido en la manera en la que los distintos Estados destinan esfuerzos y recursos de cara a los retos que día a día le son impuestos con ocasión del tráfico de estupefacientes, circunstancia que puede evidenciarse en la formulación de las Políticas Públicas Antidroga, pues estas cada vez revelan mayores elementos coincidentes con programas como el *Smart on drugs*, que ha caracterizado los programas para el control de estupefacientes bajo la administración Obama. No obstante, esto corresponde a una tendencia reciente, pues por amplios marcos temporales la política de los Estados siguió de manera estricta las directrices que eran emanadas por Estados Unidos, como se podrá constatar al analizar algunos de los componentes de los planes de cooperación bilateral como el Plan Colombia.

Consecuentemente, en desarrollo de la estrategia *offshore* para el control de las sustancias psicoactivas y con la finalidad de atacar la oferta de narcóticos, Estados Unidos desplegó esfuerzos regionales con la intención de establecer barreras para la obtención de las materias primas y precursores y en consecuencia, evitar que los carteles tuvieran una capacidad exacerbada de poner psicoactivos en suelo norteamericano. Como producto de lo anterior y como continuación de lo que se conoció como el *air bridge denial*, surgieron iniciativas como la contenida en el Plan Colombia, a través de la cual se buscó impartir los lineamientos para la lucha contra las drogas, la creación de programas y la correspondiente destinación de recursos para fortalecer las capacidades estatales de control e intervención.

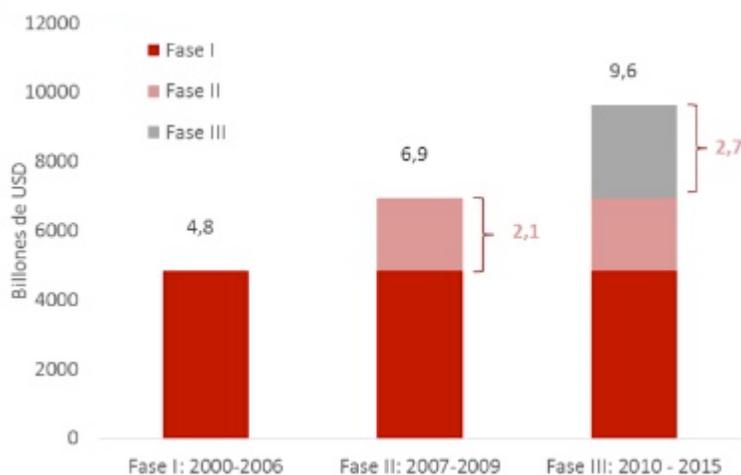
El Plan Colombia reconoció el impacto que tiene el tráfico de drogas ilícitas en la seguridad interna, pero sin dejar de lado las externalidades negativas producidas en la región por cuenta de las actividades de producción y transformación, para lo cual se concentró en el “fortalecimiento de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas mediante un proceso de modernización, reestructuración y profesionalización” (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007, pág. 15) como el principal mecanismo para combatir

de manera efectiva contra las estructuras delincuenciales asociadas a la producción, elaboración y tráfico de psicoactivos.

El Plan Colombia contó con tres fases; I. Plan para la paz (2000 – 2006), fase que “centró sus esfuerzos en fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública, los mecanismos de interdicción y erradicación de cultivos ilícitos, prestar un apoyo para el desarrollo alternativo y económico de las regiones afectadas por el conflicto” (Departamento Nacional de Planeación, S.F., pág. 1), no obstante, en esta primera fase los recursos se invirtieron principalmente en el sector defensa , alcanzando cifras cercanas a los 4.800 millones de dólares; II. Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social (2007 – 2009), esta fase se enmarcó en la Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y del Desarrollo Social, “canalizando los recursos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” (Departamento Nacional de Planeación, S.F., pág. 1), en desarrollo de esta fase se realizaron inversiones por 2.100 millones de dólares; III. Iniciativa de Desarrollo Estratégico para Colombia (2010 – 2015), fase en la cual se continuó con los programas de lucha antiterrorismo y el narcotráfico, en esta última fase las inversiones alcanzaron los 2.700 millones de dólares.

En promedio, durante los últimos 15 años, de cada 10 dólares del Plan Colombia, 7 se destinaron a ayuda militar y policial y 3 a inversiones para el desarrollo económico y social. La mayoría de recursos para la fuerza pública (85%) fueron dirigidos a la lucha contra el narcotráfico. (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Gráfico No.04. Evolución de los Recursos del Plan Colombia

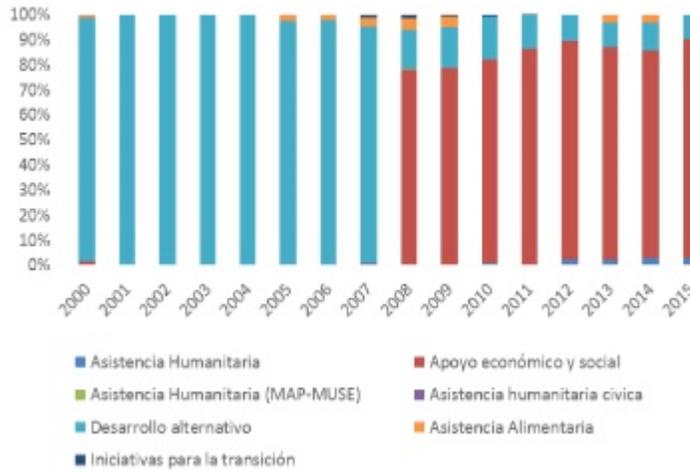


Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Como puede constatarse al verificar la destinación del gasto, la principal destinación de los recursos consistió en la atención de las amenazas provenientes del narcotráfico y del terrorismo, razón por la cual, pese a la existencia de programas de corte social, la mayor parte de los fondos se empleó para fortalecer las capacidades militares y de policía, por lo menos en lo que respecta a las dos primeras fases.

Si bien el 72% de los recursos del PC se destinaron al componente de apoyo militar y policial, focalizado principalmente a la profesionalización del servicio de las FF.MM., y la lucha contra el narcotráfico, el 28% se destinó a iniciativas humanitarias, sociales y económicas, y a la administración de justicia. (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág. 2)

Gráfico No.05. Distribución de los recursos de ayuda económica y social.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (Departamento Nacional de Planeación, 2015)

Como puede observarse en los gráficos, existieron importantes variaciones presupuestales en cada una de las fases del Plan Colombia, que de una u otra manera atendieron a los lineamientos que eran dictados desde Washington, en lo que concierne a la Política Antidrogas, lo que permite la identificación de dos grandes momentos; el primero caracterizado por la relevancia dada al fortalecimiento de la capacidad militar, lo que resultó en la adquisición de considerables activos militares (Helicópteros, misiles dirigidos, avionetas de fumigación, aviones de transporte, aviones no tripulados, botes de patrullaje y lanchas rápidas), y un segundo momento caracterizado por la inversión en programas sociales, correspondiente a la generación de alternativas económicas, atención a población vulnerable y fortalecimiento del sistema judicial (implantación del Sistema Penal Acusatorio).

3.2 Política antidroga en Colombia

El gobierno colombiano cada vez más consiente de la real envergadura de la problemática y de las hondas implicaciones sociales de la misma, se vio en la obligación de mejorar su capacidad de respuesta ante el narcotráfico, por lo que tomó ventaja de las

posibilidades que le fueron ofrecidas por el Plan Colombia, y realizó adquisiciones tendientes a mejorar las capacidades de la Fuerza Pública.

Este primer estadio de la lucha contra el narcotráfico se caracterizó por buscar el cumplimiento de la prohibición de las sustancias estupefacientes y en consecuencia dependió primordialmente del modelo punitivo, a través del cual se perseguía el desmantelamiento de las estructuras criminales dedicadas a la producción o tráfico de estupefacientes, mediante la imposición de la fuerza a manos de las unidades militares y policiales. Para estos fines fueron sumamente importantes los activos adquiridos con los dineros destinados a las dos primeras fases del Plan Colombia.

La estrategia antinarcóticos se fijó como objetivo la reducción en un 50% los cultivos, procesamiento y distribución de la droga, para lo cual determinó como principales tareas el control territorial en las áreas claves de producción, actividades de erradicación y de destrucción de instalaciones de procesamiento, y la interdicción de precursores en los medios terrestres, aéreos, marítimos y fluviales.

En consecuencia, como premisa habilitante para las Fuerzas Militares, se estableció que si bien la lucha contra las drogas es una actividad “principalmente de la Policía Nacional, los vínculos estrechos de los traficantes con los grupos armados al margen de la Ley han obligado a las Fuerzas Armadas a enfocarse en un aporte firme y decisivo a una lucha integral y coherente contra esta amenaza” (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007, pág. 19), lo que amplió el nivel de interagencialidad bajo el cual podrían desplegarse operaciones coordinadas.

Como elementos básicos de la estrategia antinarcóticos se fijaron los siguientes; I. Operaciones aéreas; II Operaciones fluviales y marítimas; III Apoyo operacional de las Fuerzas Armadas para la Policía Antinarcóticos; IV. Operaciones contra laboratorios y centros de acopio; y V. Erradicación de cultivos. Vistos dichos elementos puede advertirse el carácter que ostentaba la lucha antinarcóticos y en un plano más amplio, la naturaleza misma de la estrategia, la cual consideraba casi exclusivamente elementos del ejercicio de la fuerza, en armonía con las directrices emanadas por el gobierno de Estados Unidos, en lo que se refería a las primeras etapas de la lucha antinarcóticos.

Sin embargo, la elección de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia coincidió con la tercera fase del Plan Colombia y esta a su vez con el segundo año de gobierno del presidente Barack Obama, quien, como vimos, introdujo nuevos aspectos a considerar, después de realizar las evaluaciones a lo que había sido la lucha contra las drogas.

Consecuentemente Colombia no fue ajena a esta dinámica y se surtieron los cambios tendientes a modificar el carácter de lo que sería la nueva Política Pública Antidrogas que involucraría nuevos elementos que le permitirían efectuar un abordaje integral, o dicho de otra manera, se pasó de lo que sería un modelo estrictamente punitivo a lo que se conoce como un modelo de *reducción del daño* atenuado, el cual debe ser entendido como un mecanismo de minimización del riesgo, ofreciendo condiciones que permitan tratar a los adictos como sujetos de una condición de vulnerabilidad médica y en consecuencia sean susceptibles de ser tratados. En este contexto también se habla de las medidas que deban ser tomadas para ofrecer las condiciones económicas o alternativas de actividad, para que aquellas personas que se han visto involucradas en la producción de materias primas para la elaboración de narcóticos, puedan acogerse a la sustitución de cultivos y puedan obtener medios de subsistencia sostenibles en el largo plazo.

Empleando la definición de la Asociación Internacional de Reducción del Daño, Segura Gutiérrez, define el modelo como sigue a continuación:

La reducción del daño se refiere a las políticas, programas y prácticas cuyo propósito principal es reducir las consecuencias adversas para la salud, la sociedad y la economía por uso de drogas psicoactivas legales e ilegales sin necesariamente reducir el consumo. La reducción del daño beneficia a las personas que usan drogas, sus familias y su comunidad. (Segura Gutierrez, 2014, pág. 8)

Este nuevo enfoque coincide con las características del programa *Smart On Drugs* empleado por la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca, la cual involucra un conjunto de políticas y programas que buscan atender de manera integral la problemática del tráfico de narcóticos. Lo anterior no debe entenderse como un paso al costado en el control del tráfico de drogas con el empleo de las Fuerzas Armadas, sino que por el contrario es el reconocimiento de la necesidad de establecer procesos interagenciales y multimodales que permitan obtener mejores resultados y a su

vez permitan tratar a los drogo-dependientes como sujetos pasivos de una condición médica y en consecuencia también pueda considerarse un asunto de salud pública.

En desarrollo de este enfoque se desplegaron esfuerzos institucionales que permitieron desarrollar el marco normativo que respaldaría el tratamiento integral que se ha venido referenciando, en primer lugar y como antecedente, debe aludirse al Acto Legislativo 2 de 2009, mediante el cual se modificó el artículo 49 constitucional, al consagrar

(...) Así mismo el Estado dedicará especial atención al enfermo dependiente o adicto y a su familia para fortalecerla en valores y principios que contribuyan a prevenir comportamientos que afecten el cuidado integral de la salud de las personas y, por consiguiente, de la comunidad, y desarrollará en forma permanente campañas de prevención contra el consumo de drogas o sustancias estupefacientes y en favor de la recuperación de los adictos. (Congreso de la República de Colombia, 2009,. Art. 1)

En dichos términos quedó consignada la primera aproximación al enfoque holístico, que quedaría consolidado con ocasión de la expedición de la Ley 1566 de 2012 “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...)” (Congreso de la República de Colombia, 2012) y que recoge en gran medida disposiciones de la *Affordable Care Act* del presidente Barack Obama, estableciendo la posibilidad que las personas drogo-dependientes reciban un tratamiento médico idóneo para el manejo de una condición de salud pública.

Bien vale decir que la perspectiva médica es uno de los componentes principales de la nueva Política Pública Antidrogas, pero aquellos quedarían rezagados de no ser por el abordaje multisectorial bajo el cual fue elaborada, incluyendo las medidas de orden económico y productivo, así como los componentes de *hard power* que tampoco han sido dejados de lado.

4. CONCLUSIONES

Es posible establecer una relación entre la transformación de la política antidrogas estadounidense y la cooperación colombo-estadounidense en la lucha contra las drogas, pues como se evidenció a lo largo de la presente investigación dicha incidencia se expresa principalmente en el enfoque que esta toma, ya que, si bien se continúa dando cooperación orientada a las Fuerzas Militares, Policía Nacional, erradicación de cultivos ilícitos y desarticulación de las estructuras criminales, se amplía el espectro de la cooperación, al considerar como igual de importantes programas de orden económico y social orientados a causas estructurales que influyen en la expansión del fenómeno.

Sin embargo, la política antidrogas estadounidense no ha tenido una transformación radical, pues “la retórica de la administración aún no corresponde con [una gran cantidad de acciones concertadas].” (Youngers C. , 2011, pág.10). No obstante, “las iniciativas plateadas marcan un importante distanciamiento con respecto a enfoques pasados, su aplicación efectiva depende de la predisposición de la administración a financiarles adecuadamente” (Youngers C. , 2011, pág.10), para ello es necesario transformar la visión de las entidades burocráticas que se apegan a un modelo anterior, y sin lo cual se limita la posibilidad de un cambio más fuerte en materia de prioridades de financiación.

Finalmente, se afirma que la política antidrogas estadounidense, tal como se evidencia en la cooperación colombo estadounidense es una política interméstica, ya que se trata de una cuestión que es simultáneamente internacional y doméstica (Manning, 1997) y que, en contexto de la globalización, contiene dimensiones internacionales y domésticas que interactúan entre sí de múltiples formas (González Carrillo, 2011). En éste sentido, una política interméstica es aquella que tiene lugar en un espacio de ‘overlapping’ entre políticas exteriores y políticas domésticas dentro de un escenario globalizado (Gress, 1996).

BIBLOGRAFÍA

Barón Vargas, N. (Semestre I de 2013). Plan Colombia: una mirada a la cooperación Estados Unidos- Colombia desde la teoría del imperialismo estructural 1999-2010. Universidad del Rosario.

Youngers, C. (2011). *La política del control de drogas de la administración Obama en piloto automático*. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas.

Publicaciones periódicas académicas

Gress, F. (1996). Interstate cooperation and Territorial representation of Intermestic Politics. *Publius*, 26(1), 53-71.

González Carrillo, A. (Octubre de 2011). Política Interméstica y Derechos Humanos: una década de institucionalización en México. (A. Fundación Rafael Preciado Hernández, Ed.) *Revista Bien Común*, 10-14.

Matiz Rojas, A. (Enero-Junio de 2013). Política antidrogas de Estados Unidos para América Latina. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, IV(17), 8-18.

Pearl, R. (1992). United States Andean Drug Policy: Background and Issues for Decisionmakers. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34(3), 13-37.

Tickner , A. (2000). Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. *Colombia Internacional*, 39-61.

Publicaciones periódicas

Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas. (2010). *Estrategia Nacional de Control de Drogas*. Washington.

Oficina de la Política Nacional para el control de drogas. (2014). *Estrategia Nacional Para el Control de Drogas*. Washington.

United States Departament of State. (2010). *International Narcotics Control Strategy Report- Volume* Washington.

United States Department of State. (2011). *International Narcotics Control Strategy*. Washington.

United States Department of State. (2012). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington.

United States Department of State. (2013). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington.

United States Department of State. (2014). *International Narcotics Control Strategy Report*. Washington.

Publicaciones virtuales

Department of State. (Marzo de 2016). *2016 International Narcotics Control Strategy Report*.
Obtenido de <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/03/253905.htm>

Manning, B. (Enero de 1997). *The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals*. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/articles/1977-01-01/congress-executive-and-intermestic-affairs-three-proposals>

Naciones Unidas. (1988). *Convención de Naciones Unidas contra el tráfico lícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. Recuperado el 10 de Junio de 2016, de https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

Russell, R. (2010). *White House*. Recuperado el 15 de Junio de 2016, de Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas: <https://www.whitehouse.gov/ondcp/drugpolicyreform>

Otros

González, C. (Septiembre de 2009). *POLÍTICA ANTIDROGA Y PLAN COLOMBIA. RESUMEN DE PROPUESTAS*. INDEPAZ.