

La cuestión de las drogas y la política exterior de Colombia: hacia un cambio paradigmático

Juan Gabriel Tokatlian*

Abstract

This document analyzes the global anti-drug policy and its relation with the Colombian foreign policy. After reviewing the findings of the current literature, there is a depletion of the prohibitionist kind drug strategy. Its logic can be regarded today as flawed, deficient, ambiguous and counterproductive to the extent that non-combat structural factors and forces that have contributed to the development and strengthening of this business in the world. In that sense, Colombia could lead a discussion for a new paradigm in which emphasis is placed on a co-construction alternative drug policy. It is also important lead to "crossover thematic" or a new politics-linkage between the existing global regimes, in order to not implement drug policies that increase the violation of human rights, environmental degradation and the proliferation of weapons. Finally, it is crucial to guide the main drug strategies to enhance good public policy on justice, equity, health, human rights, education and employment.

Resumen

El presente documento hace un análisis de la política antidroga global y su relación con la política exterior colombiana. Tras revisar los hallazgos de la literatura actual, se encuentra un agotamiento de la estrategia antidroga de corte prohibicionista. Su lógica puede ser considerada hoy como errada, deficiente, ambigua y contraproducente; en la medida que no combate los factores estructurales y las fuerzas que han coadyuvado al desarrollo y fortalecimiento de dicho negocio en el mundo. En ese sentido, Colombia podría liderar un debate y una práctica a favor de un nuevo paradigma en el cual se haga énfasis en una co-construcción alternativa de la política antidroga. Asimismo, resulta relevante propiciar un "entrecruzamiento temático" o un nuevo linkage politics - entre los regímenes globales existentes para que no pongan en práctica políticas antidroga que incrementen la violación de los derechos humanos, la degradación ambiental y la proliferación de armas. Finalmente, resulta crucial orientar las principales estrategias antidroga a fortalecer una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación y empleo.

Keywords: Anti-drug policy, co-construction alternative, public social policy, narco-terrorism, narco-democracy.

Palabras clave: Política antidroga, co-construcción alternativa, política pública social, narcoterrorismo, narco-democracia.

Clasificación JEL: H11, H56, K14.

Primera versión recibida el 15 de junio de 2009; versión final aceptada el 10 de septiembre de 2009.

Coyuntura Económica, Vol. XL, No. 1, primer semestre de 2010, pp. 179-199. Fedesarrollo, Bogotá - Colombia.

* El autor agradece las observaciones y sugerencias hechas por los miembros de la Misión de Política Exterior a versiones preliminares. Los comentarios y afirmaciones realizadas en este artículo sólo comprometen al autor.

*We are governed, our minds molded, our tastes formed,
our ideas suggested, largely by men we have never heard of.*

Edward Bernays, "Organizing Chaos", 1928

I. Introducción

El presente documento hace un análisis de la política antidroga global y su relación con la política exterior colombiana. En la primera parte remite a algunos de los hallazgos centrales que identifica la literatura actual en materia de drogas. Por ejemplo, discute la racionalidad del fenómeno de las drogas, el régimen antidroga, la corresponsabilidad, las prácticas específicas de los estados frente al problema de las drogas, el caso colombiano y el contexto global. La segunda se refiere a ciertas conclusiones que podrían sustentar una perspectiva distinta a la vigente respecto a la política exterior anti-narcóticos de Colombia. Por último, se mencionan unas recomendaciones de tipo general.

II. Hallazgos

A. Acerca de la racionalidad del fenómeno de las drogas

Según la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) existen unos 208 millones de consumidores (entre 15 a 64 años) de drogas de base natural y sintética¹. Si se considera la población mundial en esa escala etaria, esa

cantidad representa casi aproximadamente el 4,8% y si se considera la totalidad de la población del mundo, corresponde aproximadamente el 3,2%. A su vez, unos 165,6 millones son consumidores de marihuana. En consecuencia el porcentaje de los que usan drogas más duras en comparación al total mundial de habitantes es mucho menor. En realidad, de acuerdo a la ONUDD los "problem drug users" equivalen al 0,6% de la población entre 15 a 64 años que usa drogas; lo cual significa un porcentaje aún más bajo si se toma toda la población mundial. Esto remite, por lo tanto, a una pregunta imperiosa: ¿qué racionalidad subyace a una política antidroga global que tiene un núcleo problemático de personas afectadas tan reducido?

La lógica prevaleciente ha sido la de la "guerra contra las drogas", entendida como una aproximación que expresa la existencia de una campaña prohibicionista de corte militante que busca suprimir, preferentemente con fuertes medidas represivas, el fenómeno de las drogas en cada uno de sus componentes y fases. En ese sentido, el objetivo de la prohibición es lograr la abstinencia frente a determinadas sustancias psicoactivas y así crear una sociedad libre de drogas. Ello implica, por lo tanto, eliminar el cultivo, la producción, el procesamiento, el tráfico, la distribución, la comercialización, la financiación, la venta y el uso de un conjunto específico de sustancias psicoactivas declaradas ilegales. Cabe subrayar, sin embargo, que la prohibición actual no es "pura": prevalece un modelo de coerción inconsistente o imperfecta. Más allá de la

¹ 2008 World Drug Report.

retórica de cruzada y las acciones de vehemencia contra los narcóticos, el prohibicionismo vigente es "impuro" y plagado de ambigüedades, dobleces e inconsistencias. Por un lado, se castiga y se persigue selectivamente a determinados protagonistas y con más énfasis a ciertas fases del fenómeno de las drogas. Y por el otro, se toleran relativamente las prácticas de algunos agentes en determinadas coyunturas y de acuerdo a criterios bastante opacos. Ahora bien, también corresponde explicitar que en su versión más "pura" o "impura" la consecuencia de la prohibición ha sido y tiende a ser invariable: genera más crimen, corrupción, desorden, violencia, lucro e inestabilidad; hechos que, no obstante, afectan de manera desigual a las sociedades. ¿Pero entonces qué justifica preservar una fallida "guerra contra las drogas"? En última instancia, ello obedece a una suerte *kulturkampf*-de lucha cultural-; por lo que existe una cuestión de valores muy profundos arraigados en la lucha contra las drogas. Eso implica que una estrategia alternativa no prohibicionista debiera ser ética y socialmente consistente para lograr modificar el profundo sustrato que guía la política vigente en materia de narcóticos.

B. Acerca del régimen antidroga

A pesar del fiasco que ha resultado la política prohibicionista se ha logrado imponer un régimen

internacional en torno al tema de las drogas². En este sentido, Estados Unidos ha demostrado tener un enorme poder estructural; es decir, la voluntad y capacidad de establecer las "reglas de juego" para abordar, orientar y fijar ciertos asuntos y ser acatado efectivamente³. El régimen global antidroga -replicado en el plano hemisférico- toma su contorno actual a partir de los años sesenta y está basado en la dinámica clásica y ortodoxa de la seguridad nacional: un régimen concentrado en los estados, fuertemente represivo, centrado en el control de la oferta, impuesto mediante apremios y amenazas y acompañado de algunas concesiones menores. En los años noventa, el modelo de prohibición subyacente a ese régimen fue, de facto, asumido por las agencias de Naciones Unidas -en particular, con la Sesión Especial de la Asamblea General de ONU sobre drogas (UNGASS) de 1998- y nunca impugnado por Europa- como se pudo corroborar en la última década.

Más allá de los discursos que invocan el diálogo y los compromisos de las partes, los incentivos negativos y positivos para resolver el problema de las drogas, el equilibrio entre medidas frente a la oferta y la demanda, y la importancia de políticas integrales, las prácticas efectivas y específicas en Estados Unidos, la Unión Europea, América Latina y las Naciones Unidas muestran que el régimen global antidroga prohibicionista se ha afianzado.

² Un régimen es una "serie de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales". Krasner (1983).

³ El poder relacional se define por una cuantía de atributos que le permiten a un actor lograr que otro cambie su conducta de acuerdo a las preferencias del más poderoso. El poder estructural, a su vez, se refiere a "reglas de juego" que son acatadas por diversos actores estatales y no estatales. Strange (1996).

Sin embargo, el triunfo de este particular modo de aproximarse al fenómeno de las drogas no significa que éste sea el adecuado. Si se evalúan los compromisos de las Cumbres de Cartagena, Colombia (1990) y San Antonio, Estados Unidos (1992) en el plano hemisférico y de las sesiones de la ONU de 1998 y de 2009 con los resultados concretos en los últimos años, tanto en términos continentales como mundiales, se entenderá por qué el régimen compulsivo de prohibición ha sido un fracaso.

En buena medida, ese fracaso obedece al hecho de que dicho régimen adolece de legitimidad, credibilidad y simetría. La erosión de la legitimidad resulta por que las naciones que se espera observen las "reglas de juego" no las aceptan e intentan evitar o burlar las prescripciones y obligaciones establecidas. La pérdida de credibilidad es la consecuencia de que las estrategias y tácticas no son percibidas, luego de reiterados intentos, como eficaces para alcanzar las metas propuestas. La ausencia de simetría se evidencia en que los costos y beneficios ligados al mantenimiento del régimen no se ven como justamente distribuidos entre las partes involucradas.

C. Acerca de los límites de la corresponsabilidad en materia de drogas

Desde los años noventa en adelante, y gracias en buena medida a iniciativas concurrentes aunque poco coordinadas de países como Colombia y México en el Sur y de varias naciones (por ejemplo, Gran Bretaña) de la Unión Europea en el Norte, el principio de la corresponsabilidad en cuanto a la cuestión de los narcóticos fue siendo aceptado y

validado por la comunidad internacional. En cierto sentido, eso fue el resultado de la gradual caducidad de las miradas dicotómicas sobre el fenómeno de las drogas. Las perspectivas más usuales en esa dirección hacían referencia a la existencia clara y categórica de "países productores" y "países consumidores", a la identificación del origen de la problemática en los "polos de oferta" o los "centros de demanda" según el caso, y a la presunta existencia de "buenos" y "malos" de acuerdo al compromiso efectivo y adecuado en la lucha antinarcóticos. Esa separación dicotómica sólo reforzó equívocos y estereotipos en los países desarrollados y en las naciones en vías de desarrollo. Para los primeros, la mayoría de los gobiernos en la periferia eran inmaduros, incapaces e inconstantes en su combate contra el negocio de las drogas y, por lo tanto, se los estigmatizaba, en general, como ejemplos de "narcocracias", "narco-estados" o "narco-democracias". Para los segundos, los países centrales recurrían a un doble estándar, no asumían domésticamente las políticas draconianas que le exigían al Sur y desplegaron un "narco-imperialismo" moral en torno al tema de las drogas ilícitas.

En ese contexto, la noción de la corresponsabilidad contribuyó a despolarizar, parcialmente, la polémica interestatal en cuanto a la lucha antinarcóticos, facilitó el logro de algunos ajustes en las políticas públicas contra las drogas y permitió un debate más amplio entre los actores sociales localizados en los diferentes países afectados por el problema de las sustancias psicoactivas ilícitas.

Ahora bien, ese principio, cada vez más consensuado no aportó a la solución de las graves

dificultades generadas por el fenómeno de las drogas. En realidad, la corresponsabilidad contribuyó a "normalizar" la "guerra contra las drogas"; una guerra que fue incorporando algunas pocas "zanahorias" al arsenal de "garrotes" tradicionalmente implementados. Más allá del recurso discursivo, en el sentido de que muchos actores (en el Norte y en el Sur, en el plano estatal y no gubernamental, lícitos e ilegales) y factores (el tráfico de armas livianas, la venta de precursores químicos, el lavado de activos, entre otros) eran simultáneamente responsables de la expansión violenta y lucrativa del negocio de los narcóticos, las tácticas punitivas no se alteraron y la prohibición se tendió a naturalizar como la vía primordial para hacer frente al asunto de las drogas. En breve, la retórica de la corresponsabilidad -que también fue adoptada por Naciones Unidas- permitió que el *statu quo* en materia de drogas se preservara, con menos críticas estridentes del Sur y mayor exculpación circunspecta del Norte.

D. Acerca de las prácticas estatales específicas ante el problema de las drogas

Los estados disponen de tres tipos de medidas y acciones en el frente de los narcóticos. Por una parte, pueden aplicar políticas punitivas que procuran sancionar con severidad la mayoría sino todos los eslabones internos y externos del fenómeno de las drogas. Por otra, pueden implementar políticas compensatorias en algunos ámbitos para mitigar los costos de un combate frontal contra los narcóticos. Por último, pueden ensayar políticas alternativas que se orientan en un horizonte menos prohibicionista. La crimina-

lización extendida de los diferentes componentes y las distintas fases del fenómeno de las drogas es un ejemplo de política punitiva; la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo rural es un ejemplo de política compensatoria; y la despenalización del consumo de una dosis personal es un ejemplo de una política alternativa. Al analizar el curso de los comportamientos de buena parte de los gobiernos resulta que, en gran medida, las políticas antidroga diseñadas y ejecutadas han ido adquiriendo, en las últimas dos décadas, un perfil más coercitivo que persuasivo.

La complementación de alta punición, baja compensación y exiguas alternativas puede llevarse a cabo de dos maneras diferentes. Una vía es la cruzada; es decir, el enfrentamiento enérgico contra el narcotráfico con los elementos que se dispone. Otra opción es el acomodamiento; es decir, la aceptación formal de una estrategia represiva pero la coexistencia tácita con los avances del narcotráfico en diversos ámbitos de la vida nacional. La cruzada, con su idea nuclear de erradicar completamente el fenómeno, ha sido invocada con recurrencia por diversos gobiernos y promovida por Washington, pero sin resultados promisorios. La convivencia ha sido practicada, de facto, por algunas administraciones en ciertas coyunturas, aunque la presión externa y los fiascos internos han dificultado su permanencia en el tiempo.

En realidad, lo que ha prevalecido es una particular oscilación entre *modus vivendi* y *modus pugnandi* entre el Estado y los narcotraficantes. La tercera "vía" -más evidente en Latinoamérica en

los casos de México y Colombia⁴ no ha resultado particularmente exitosa. El movimiento entre confrontación y convivencia que, en los hechos, se ha dado durante muchos años no implica que se asista a ciclos idénticos y estables: el Estado no ha resultado fortalecido estratégicamente y el crimen organizado vinculado a las drogas ha ido logrando ventajas significativas. La secuencia es familiar: después de cada fase de acomodamiento parcial sigue una etapa de confrontación virulenta en la que anuncia un éxito resonante en la lucha antidrogas, pero dado que no se resuelve el meollo de la problemática y el narcotráfico resurge con más fuerza (usando, una vez más, la intimidación, la cooptación y la violencia) y creatividad (mejorando su capacidad adaptativa y empresarial) se retorna a un nuevo acomodamiento. Esto se repite en diferentes momentos. Sin embargo, la fortaleza y credibilidad de los gobiernos que han seguido este camino no ha resultado consolidada; por el contrario, la práctica errática y ambigua de combatir y consentir ha incrementado el deterioro institucional.

E. Acerca de los efectos de la estrategia antidroga prevaleciente

Si se observa una región como Latinoamérica y sus políticas públicas antidroga se detectan ciertas constantes y determinadas transformaciones del fenómeno de las drogas. La continuidad se detecta en varios frentes. Por ejemplo, la persistencia en el tiempo de prácticas tales como el énfasis en las

acciones de control y represión en los polos de cultivo y provisión; el hincapié en la erradicación de cultivos ilícitos y el desmantelamiento de los conglomerados mafiosos; la activa participación de los militares en labores antinarcóticos; el combate a toda la cadena interna (producción, procesamiento, lavado, tráfico, consumo, etc.) en los centros de cultivo y tránsito de las drogas; y la estigmatización implícita o el rechazo explícito a iniciativas poco convencionales. El énfasis mayor en combatir la oferta descansa en cuatro supuestos: primero, se asume que la demanda depende de la oferta, por lo tanto, se busca reprimir los centros de cultivo, producción, procesamiento y tráfico de narcóticos. Segundo, se asume que un tratamiento punitivo en ese epicentro es más efectivo en términos de efectos (metas y logros) y de recursos (asistencia y presupuesto). Para el balance costo/beneficio se presume que es más ventajoso concentrar los esfuerzos antinarcóticos en los núcleos de oferta. Tercero, se asume que los efectos de una mejor supresión de cultivos ilícitos serán múltiples para los países productores. Entre otros, se subraya la disminución del poder de los traficantes y la contención de la violencia generada por el narcotráfico. Y cuarto, se asume que los efectos de una vigorosa destrucción de los cultivos ilícitos serán de tres tipos para los países consumidores: menor disponibilidad, mayor precio y menos potencial de pureza de las drogas. Sin embargo, es notorio que el hincapié en la lucha en los centros de oferta no ha alterado el negocio ilícito de los narcóticos. En particular, hoy es posible

⁴ Corresponde remarcar que esta "vía" no es patrimonio contemporáneo de estos países; en otros contextos geográficos y diferentes momentos históricos distintos países han vivido situaciones idénticas.

afirmar que la disponibilidad de sustancias psicoactivas ilícitas no se ha alterado, los precios bajan y la pureza crece; es decir, los resultados son inversos a los inicialmente supuestos o buscados.

Asimismo, se observan otras notas que ya estaban presente desde hace unos lustros: por un lado, la capacidad de resiliencia y adaptabilidad de los narcotraficantes que se han ido adecuando a las acciones antidroga emprendidas y se muestran, simultáneamente, cada vez más sofisticados y violentos en su comportamiento empresarial y mafioso. Por otro lado, el aumento de la corrupción oficial, el incremento de la violación de los derechos humanos, el deterioro ambiental (tanto como producto de las actividades del narcotráfico como de las políticas de fumigación y erradicación forzada) y la persistente fragilidad territorial del Estado.

Los cambios apuntan en dos direcciones: los de grado y los de tipo. Ejemplo de lo primero es el alcance de la amenaza. Cada vez resulta más evidente, por ejemplo, que en América Latina el fenómeno de los narcóticos se configura en una suerte de peligro existencial. En Europa el asunto adquiere los contornos de una asechanza progresiva, muy ligada a la cuestión de la criminalidad organizada transnacional. En Estados Unidos, la centralidad alcanzada por la amenaza terrorista ha colocado el tema de las drogas en un lugar menos relevante en términos de reto letal. A su vez, resulta interesante mencionar la ampliación de los actores vinculados al fenómeno de las drogas. De hecho, por definición este asunto nunca fue patrimonio exclusivo de las relaciones interestatales; en su esencia se trata de una cuestión que nace y se desarrolla desde el pla-

no no gubernamental y como un lucrativo negocio ilegal. La participación de agentes armados no estatales -anti o paraestatales- en el desarrollo del comercio de los narcóticos produjo, en especial desde mediados de los ochenta en adelante, una mayor complejidad y más contradicción en el manejo del fenómeno de las drogas. La activa movilización de las organizaciones cocaleras en los Andes centrales, en particular y con fuerza creciente durante los noventa, le agregó más visibilidad y centralidad al tema. Las demandas de ONG ambientalistas, los reclamos campesinos, las manifestaciones de movimientos indígenas, las propuestas alternativas de líderes locales, las discusiones sugeridas por legisladores provenientes de áreas afectadas, el activismo judicial de algunos magistrados y los pronunciamientos de intelectuales en torno a la cuestión de los narcóticos le agregaron densidad y controversia al debate en la materia.

Respecto al cambio de tipo es importante subrayar el papel de las fronteras en toda la dinámica del narcotráfico. En especial, cabe destacar dos hechos. Por un lado, el caso de Colombia en Sudamérica por cuanto la dispersión de los cultivos hacia las áreas fronterizas, así como el papel de la guerrilla y el paramilitarismo en el negocio y su presencia en esas zonas ha significado una exacerbación de las dificultades de distinto tipo con los países colindantes. Por otro lado, la dimensión no sólo andina sino también amazónica de todo el encadenamiento productivo y delictivo en torno a las drogas le da una connotación más compleja y tensa a la narco-geopolítica regional. La intersección de los Andes y la Amazonía implica que ya no es tan válido hablar de un "problema de las drogas" vinculado a un solo

ámbito geográfico y a un arco específico de países. En la práctica eso implica que debe examinarse con más detalle el vínculo andino-brasileño en el campo de las drogas y seguirse con mayor atención el grado y alcance de la colaboración entre Brasilia y las capitales del mundo andino.

F. Acerca del auge del crimen organizado

A los efectos de esta reflexión es importante remarcar que la cuestión del crimen organizado ha pasado a ocupar un lugar más destacado en la agenda de la comunidad internacional⁵. Ello se observa en diversos ámbitos y foros: en lo que hace al "Triángulo Atlántico" (Estados Unidos, Europa y Latinoamérica) ello es evidente. Ahora bien, en Europa y Estados Unidos se entrelaza la percepción de amenaza del crimen organizado con la cuestión del terrorismo de alcance global y el potencial de que los "estados fallidos" sirvan de santuario para ambos o para el nexo entre los dos; lo cual implica que aquella amenaza sea generalmente concebida como un problema de seguridad. En América Latina la mirada sobre el ascenso del crimen organizado se vincula más con la vulnerabilidad externa y la institucionalidad interna; es decir, se trataría de un problema de gobernabilidad. En efecto, el avance del crimen organizado socava la democracia, debilita el Estado de derecho, facilita

la corrupción, aumenta la injusticia social, produce costos directos e indirectos sobre la economía, exacerba una subcultura que premia la ilegalidad, degrada el sistema político, afecta la soberanía nacional y reduce la autonomía estatal en el frente internacional.

Esta discordancia de perspectivas -que reproduce, una vez más, otras diferencias entre el Norte y el Sur- puede tener, sin embargo, consecuencias negativas para la región. Tal como lo muestra el tratamiento de otros temas -por ejemplo, el terrorismo y las drogas- hay dos alternativas diferentes y dos enfoques disímiles. Respecto a las alternativas puede existir una postura defensiva que intenta lidiar, preferentemente, con las dimensiones o componentes de un determinado fenómeno en el propio territorio (en este caso, Estados Unidos y Europa) u otra postura ofensiva que busca transferir, en gran medida, al exterior el ámbito de lucha contra dicho fenómeno. Respecto a los enfoques puede existir uno que enfatice los instrumentos militares para superar la cuestión u otro que propicie medios no exclusivamente represivos. Si los antecedentes del terrorismo y las drogas sirven de muestra y si no se gesta internamente en Estados Unidos y la Unión Europea una coalición sociopolítica que proponga una mirada y una estrategia distintas, habrá que esperar que el combate contra el crimen organiza-

⁵ Cabe destacar que, de acuerdo a Stier y Richards (1987), el crimen organizado se desarrolla en tres estadios. Tiene una fase "predatoria" inicial que se distingue por la afirmación territorial de grupos criminales que garantizan su poderío por medio de la violencia, y con ello logran defender su empresa ilícita, eliminar rivales, ganar influencia local y asegurar el monopolio privado de la fuerza. Tiene una fase "parasitaria" posterior que implica una sustancial influencia política y económica, combinada con una evidente aptitud corruptora. Y tiene un último nivel "simbiótico" cuando para lograr su afianzamiento el sistema político y económico se vuelve tan dependiente del "parásito" es decir, del crimen organizado- como éste de la estructura establecida.

do transnacional se libre preponderantemente en nuestra región y por vía de la fuerza.

Ahora bien, e independiente de las políticas a seguir por parte Washington y Bruselas frente al crimen organizado, América Latina está siendo testigo del peligroso encumbramiento de una *pax mafiosa* a lo largo y ancho de la región; es decir, al crecimiento y consolidación de una nueva clase social criminal con capacidad hegemónica ante la desorientación de las elites dirigentes, la parálisis de la sociedad civil, el debilitamiento del Estado y de las inconsistencias de la comunidad internacional⁶. Esta *pax mafiosa*, que se expresa más a nivel local, municipal, provincial y departamental que en el plano nacional, confirma la existencia de una sofisticada criminalidad organizada que opera con más influencia y recursos que muchos estados; en especial en Latinoamérica.

G. Acerca de la falta de cooperación

Una de las notas más elocuentes en la evolución del fenómeno de las drogas en el mundo andino es la falta de cooperación entre los cinco países en materia de narcotráfico y de crimen organizado. La literatura especializada ha estudiado los diversos dilemas que conducen a esquemas no cooperativos, el peso de la distribución de poder y los factores ideológicos en la configuración de relaciones conflictivas, los modos de en que los errores de percep-

ción, entre otros, inciden sobre las preferencias, los intereses y las intenciones, y la relevancia de gestar regímenes e instituciones que permitan moderar y encauzar las divergencias y tensiones. Sin duda, las variables estructurales son gravitantes en cuanto a los niveles de conflicto/cooperación entre distintas contrapartes. Sin embargo, la falta de comportamientos cooperativos no está predeterminada. En realidad, las perspectivas sistémicas "reconocen la centralidad de la interacción y el contexto"; por lo tanto, "la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias"⁷.

En los años ochenta y principios de los noventa, cuando las similitudes políticas en la región eran mayores, en medio de relaciones bilaterales medianamente semejantes frente a Washington y en condiciones de una visión moderadamente afín frente a los principios y prácticas de la "guerra contra las drogas", los grados de cooperación intra-andina fueron mediocres. Desde finales del siglo XXI, y en particular después del 11 de septiembre de 2001, ante cambios domésticos considerables en los países de la subregión y en virtud de las modificaciones observadas debido al impacto y alcance del fenómeno de las drogas en el área, la escala de cooperación intra-zonal fue aún más baja. Probablemente tres elementos resultaron clave en el empeoramiento del *ethos* cooperativo. Por un lado, la expansión crítica del negocio de las drogas, en sus múltiples dimensiones y dinámicas, a lo largo y ancho de los

⁶ Sobre este tema ver Tokatlian (2007a).

⁷ Stein (1990).

Andes produjo, paradójicamente, menos incentivos para la colaboración y coordinación de políticas estatales. Por otro lado, la desarticulación del proyecto de integración subregional -en particular, de la Comunidad Andina de Naciones- y el deterioro de las relaciones diplomáticas como producto de una amplia gama de incidentes de diverso tipo, dificultó aún más ampliar la confianza mutua y desarrollar estrategias compartidas y consensuales frente al narcotráfico y la delincuencia organizada. Por último, el liderazgo político en cada una de las naciones no contribuyó a estimular espacios a favor de comportamientos cooperativos.

La falta de cooperación no sólo limitó la posibilidad de acciones conjuntas para enfrentar el fenómeno de las drogas en los Andes en aras de su parcial superación interna y sub-regional, sino que también restringió la probabilidad de acciones concertadas dirigidas a un objetivo compartido como es la reducción de los costos transferidos desde el exterior a través de la "guerra contra las drogas". Sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver una compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar una imposición desde el exterior).

H. Acerca del caso colombiano

Es probable que el ejemplo de Colombia resulte el más emblemático respecto a la implementación concreta de la lógica de la "guerra contra las drogas". En ese sentido, los resultados del Plan Colombia, desarrollado por Washington y aplicado por Bogotá, son significativos. Cuando se hizo público en el año 2000, el Plan Colombia tenía una doble lógica:

reducir drásticamente la producción y exportación de narcóticos, al tiempo que se fortalecía la campaña de contrainsurgencia de Colombia contra los rebeldes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En ese entonces, Estados Unidos consideraba que Colombia tenía en su seno dos amenazas cada vez más interrelacionadas que, de no mediar una respuesta militar exitosa, anunciaban la sombría perspectiva de convertirla en un "estado fallido". De hecho, a pesar de haber recibido casi US\$ 1.400 millones de dólares de Washington entre 1989 y 1999 para el combate al narcotráfico, Colombia no había reducido el problema.

Con los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la respuesta de la administración del Presidente George W. Bush, la "guerra contra el terrorismo" se aplicó también a Colombia. En los hechos ello significó que el conflicto doméstico se internacionalizara aún más con la intervención masiva e indirecta de Estados Unidos. Así, entre 2000 y 2008, Washington entregó unos US\$ 6.000 millones de dólares a Colombia y aumentó su presencia en el país con 800 soldados y 600 contratistas de seguridad privada. Si se evalúa como estrategia antinarcóticos, el Plan Colombia es un fracaso evidente. A pesar que el gobierno colombiano erradicó químicamente de modo masivo, aprobó la extradición de centenares de colombianos y desmembró a los grandes carteles de las drogas, criminalizó los diferentes eslabones del fenómeno de los narcóticos, incrementó los niveles de confiscación, interdicción y encarcelamiento, rechazó categóricamente opciones alternativas como la despenalización y la legalización, aumentó la militarización del combate antidroga, el narcotráfico sigue creciendo y desarrollándose.

Pero además los logros del componente contra-insurgente del Plan Colombia son ambivalentes. El reforzamiento militar en Colombia durante los últimos años ha sido notable: la capacidad ofensiva, el despliegue geográfico y la credibilidad pública de las fuerzas armadas son evidentes. Se redujo el número de secuestros, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) sufrió un fuerte debilitamiento, y las FARC fueron muy golpeadas, se replegaron y han reducido su potencial de combate. Sin embargo, la violación de los derechos humanos continúa mediante ejecuciones extrajudiciales y la desaparición forzada que vinculan directamente a las fuerzas armadas, el número de desplazados internos supera ya los tres millones, el Estado no ha recuperado de manera efectiva su soberanía territorial en aquellas zonas de presencia insurgente, el paramilitarismo sigue fortalecido y las FARC no están aún derrotadas. De manera que, tras varios años de ejecución, el Plan Colombia ha producido resultados inciertos y exiguos. Lo que en realidad se revela en el caso colombiano no es un cambio respecto al fenómeno de las drogas, sino respecto a la evolución de su conflicto armado⁸. Por ello, uno de los principales desafíos es que la prolongación del enfrentamiento violento interno incrementa el peligro de una confrontación militar externa⁹.

I. Acerca del actual contexto global

Existe un ambiente relativamente propicio para un replanteamiento prudente de las prácticas anti-drogas hoy en ejecución. La palpable frustración internacional respecto a la estéril cruzada anti-narcóticos y otras realidades recientes han abierto una ventana de oportunidad para avanzar en un sendero post-prohibicionista. Distintos y dispersos elementos insinúan eso. La crisis financiera y económica global se ha reflejado en una revalorización del Estado y de su rol regulador y hay señales sociales y políticas que parecen indicar que el lucro desmedido, la codicia irrefrenable y el despilfarro recursivo ya no son tan bien vistos. Algunas experiencias menos punitivas tienden a mostrar éxitos: por ejemplo, si bien algunos países de la Unión Europea han adoptado formas de facto de descriminalización de drogas Portugal ha aprobado en 2001 una ley que descriminaliza todas las drogas y los resultados parecen promisorios¹⁰. En Estados Unidos, los últimos tres presidentes (Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama) consumieron sustancias psicoactivas ilícitas en algún momento de sus vidas, cerca del 40% de la población ha probado marihuana y el actual zar antidroga, Richard Gil Kerlikowski, ha prometido abandonar el lenguaje

⁸ La experiencia comparada internacional muestra que los conflictos armados exacerbaban y transforman la producción de drogas ilícitas. A su vez, los conflictos internos prolongados modifican su dinámica pues el narcotráfico produce incentivos para la continuación de las luchas armadas. Ver en especial Stepanova (2009).

⁹ En una detallada investigación reciente de Gleditsch, Salechyan y Schultz (2008) resulta elocuente la comprobación de la estrecha relación entre los conflictos domésticos y las disputas internacionales.

¹⁰ Ver al respecto Greenwald (2009).

de la "guerra contra las drogas"¹¹. En Latinoamérica, recientemente, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia creada por los ex Presidentes César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo e integrada por 17 personalidades concluyó que la "guerra contra las drogas" ha sido una "guerra perdida" con enormes costos de todo tipo para la región¹². Asimismo, a través de legislación parlamentaria o de fallos judiciales ha crecido el número de casos en que se despenaliza la posesión de dosis personales de drogas. En diversos ámbitos nacionales un abanico de voces -conservadores políticos, liberales económicos, progresistas sociales, libertarios filosóficos, reformistas legales y radicales ideológicos- se expresan crecientemente contra las políticas antidroga existentes: no configuran aún una coalición pero si coinciden, desde un amplio espectro conceptual y partidista, sobre el demérito del prohibicionismo. Por ello, hay un espacio para aprovechar esta coyuntura por parte del Estado y la sociedad colombianos.

III. Conclusiones

□ La lógica de la "guerra contra las drogas" -fuertemente influenciada por el talante prohibicionista- es errada, deficiente, gravosa y contraproducente. El ejemplo de Colombia, en particular, y de Latinoamérica, en general, es el epítome de una estrategia funesta. Las manifestaciones que ha

adquirido el narcotráfico en Brasil y, en particular, en México comprueban que ya no se está en presencia de una cuestión meramente local, zonal o sub-regional. Por ello, el dilema no consiste en hacer lo mismo, hacer menos de lo mismo o en hacer más de lo mismo: se trata, básicamente, de hacer algo distinto. Una nación periférica, convulsionada y seriamente afectada por el fenómeno de las drogas no puede asumir como propia la lógica de la "guerra contra las drogas": asumir los persistentes y crecientes costos de la misma ya no es un acto heroico, es un gesto de inmoleración. Tampoco el "narco-unilateralismo" -ser, por interés propio, el más aplicado en la cruzada antidroga a la espera de grandes dividendos individuales futuros- es coherente.

□ La evidencia disponible indica que la cruzada contra las sustancias psicoactivas ilícitas no ha resuelto los inconvenientes esenciales de América Latina en materia de drogas¹³. Más aún, en el arco andino, en particular, los gobiernos de turno en los últimos lustros no han asumido la tarea de abordar y solucionar, al menos parcialmente, los problemas estructurales que han permitido que el negocio de las drogas florezca, prospere y se extienda. En buena medida, la mejor política pública antidroga es una buena política pública en materia de justicia, equidad, salud, derechos humanos, educación y empleo.

¹¹ Ver en particular Healy (2009a) y Healy (2009b).

¹² Ver el informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2008).

¹³ Ver, en particular, el reciente informe de la Rand Corporation que evalúa la llamada década en la lucha antidroga proclamada por la ONU en 1998, Reuter *et al.* (2009). Asimismo, y en el plano regional, se puede consultar Revista Nueva Sociedad (2009).

En el caso particular de Colombia, nada indica que el problema de las drogas haya surgido y prosperado debido a condiciones geográficas, económicas o políticas excepcionales sino a un conjunto combinado de rasgos institucionales y culturales que han facilitado el despliegue, la expansión y el afianzamiento del fenómeno de las drogas. Por lo tanto, es crucial orientar las estrategias principales antidroga a los factores y fuerzas que coadyuvaron al desarrollo de dicho asunto. El narcotráfico es apenas el síntoma de algo más hondo, complejo y arraigado.

- El tratamiento del negocio de las drogas ha estado signado en los hechos, tanto en Colombia y el arco andino, en especial, por una diversidad de políticas punitivas individuales. Ahora bien, resulta notorio que el modo más adecuado y

menos dispendioso de enfrentar el problema de las drogas es a través de acciones conjuntas, complementarias y convergentes entre estados y actores no gubernamentales. En el terreno andino específicamente ha sido notable la falta de coordinación así como la ausencia de colaboración. Por ello, parece importante generar espacios e iniciativas que estimulen la confianza entre distintas contrapartes y la acción colectiva entre ellas; en especial entre los países andinos. El área está subsumida -y no sólo en materia de drogas- en un evidente dilema de prisionero que cada vez es más gravoso para cada actor particular. En la medida en que ello persista la sub-región, en su conjunto, verá reducida su autonomía relativa en el tratamiento del tema de las drogas. Estados Unidos continuará imponiendo el pesado "garrote"¹⁴ y la Unión

¹⁴ El ejemplo más reciente de un nuevo "garrote" será el hecho de que Estados Unidos podrá utilizar varias instalaciones militares en Colombia. El acuerdo, a sellarse, se ha presentado en Bogotá como continuación y complemento de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo y en Washington como sustitución de la base de Manta, en Ecuador, -que EE.UU. debe abandonar este año- y como localizaciones para llevar cabo "operaciones contingentes, logística y entrenamiento" de acuerdo al Pentágono. No ha existido una explicación coherente respecto a su necesidad: los avances del Estado frente a los distintos actores armados han sido relevantes según el gobierno; los vecinos ideológicamente más antagónicos no han usado la fuerza contra el país a pesar del caso Granda en 2004 y Reyes en 2008; los vecinos más comprensibles con la situación interna no agraden a Colombia ni insinúan hacerlo; las naciones de Sudamérica no han mostrado conductas oportunistas -avanzar sus propios objetivos en desmedro de los nacionales- contra Bogotá ni antes ni ahora; y el hemisferio en su conjunto está procurando dejar atrás la dinámica costosa y agresiva de la Guerra Fría. Colombia no parece necesitar que sus bases tengan una presencia militar extranjera. Aceptarla no sólo pondría en entredicho la soberanía nacional sino que también lo convertiría en aquello que durante el Medioevo se denominaba una suzeranía; quedar en una condición de súbdito en el marco de una situación asimétrica extrema respecto a un poder superior. De otra parte, Colombia se convertiría en una pieza central para alimentar el despliegue de Estados Unidos en Sudamérica - justo en momentos en que la salida de Manta significaba que Estados Unidos dejaba de tener un pie directo en América del Sur. En efecto, desde mediados de los noventa y con mayor intensidad después del 11 de septiembre de 2001, el Comando Sur se ha transformado en una suerte de próconsul de Estados Unidos para el Caribe y América Latina. Estacionado en la Florida, el Comando Sur tiende a comportarse como el principal interlocutor de los gobiernos del área y el articulador cardinal de la política exterior y de defensa estadounidense para la región. Ese perfil proconsular del Comando Sur se observa y comprueba mediante el análisis empírico del vasto conjunto de iniciativas, acciones, desembolsos, ejercicios, datos y manifestaciones que diseña y ejecuta en torno a las relaciones continentales. Ante la persistente sensación de que los problemas internos no pueden ser resueltos autónomamente por los propios colombianos y con la facilidad de una mayor presencia y más movimiento militar en Colombia, el Comando Sur lograría ir creando la sensación de que se dispone a establecer un Estado gendarme en el centro de América del Sur.

Europea ofrecerá su menguada "zanahoria"; ambos presionarán con mayor intensidad a las naciones andinas, sea como producto de la amenaza del "narcoterrorismo" o del peligro del crimen organizado transnacional. A ellos se sumará ahora Brasil cuyos intereses vitales se ven cada vez más afectados por el problema del narcotráfico: su peso específico se hará sentir sobre los vecinos.

- El avance del crimen organizado en el mundo andino, en particular, y América Latina, en general, es elocuente. En consecuencia, es imperativa la configuración de una estrategia sistémica frente al asunto del crimen organizado que haga hincapié en sus efectos deletéreos para la gobernabilidad, que eluda la militarización de su enfrentamiento y que asuma que las perspectivas en extremo soberanistas para su tratamiento pueden resultar disfuncionales. Dicha estrategia, sin embargo, necesita altos niveles de consistencia interna (en el país), coordinación interestatal (en la región) y colaboración internacional (en el mundo). Es bueno tener en cuenta, como ya se indicó, que en América Latina, en muchas regiones, provincias y municipalidades, en el ámbito rural y urbano, en zonas ricas y marginales, resulta cada vez evidente el avance de la fase simbiótica del crimen organizado; lo cual tiende a consolidar una *pax mafiosa* en diferentes ámbitos geográficos. También es importante reconocer, como en tantos otros ejemplos históricos y espaciales, que esa *pax* no es un signo de progresismo y estabilidad; puede ser la antesala más polarización y retardo.
- El avance de la *pax mafiosa* no ha generado más atención y convergencia entre los países del área. Las dificultades para percibir la evolución de este fenómeno, y, en consecuencia, para precisar políticas orientadas a frenarlo obedecen a tres razones fundamentales. Primero, cabe subrayar la ausencia de una estructura que facilite un diagnóstico serio y compartido en el área. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la OEA creada en 1986 no ha tenido la capacidad de gestar ese espacio. Es evidente la inexistencia de bases de datos homogéneos y unificados a nivel nacional y regional, la falta de esquemas de análisis sistemático y ponderado de la información disponible y la carencia de una estructura sólida y dotada de prevención y seguimiento del crimen, sea en el marco sudamericano o latinoamericano y caribeño. Al mismo tiempo las sociedades civiles en el área no tienen acceso a datos, estadísticas, información y análisis sobre los temas de inseguridad pública; lo cual hace imposible una labor mínima de control ciudadano y de exigencia de rendición de cuentas a las autoridades. Segundo, corresponde destacar la falta de un consenso social y político para enfrentar el tema. Ninguna política pública será eficaz y legítima si no cuenta con respaldo pleno del Estado y de la sociedad civil. Ello exige tejer con paciencia y competencia un consenso ciudadano y partidista en cada país para que las medidas que se apliquen resulten eficaces. La dinámica de los ciclos electorales y la habitual política de negación operan a favor del disenso y la invocación a la "mano dura". Sólo la existencia de núcleos más esclarecidos en

el Estado y la sociedad pueden llevar a aquella tarea de forjar consensos graduales, puntuales y efectivos. Tercero, es importante subrayar un problema de prioridad muy presente en la región. Una forma de evitar lo anterior es entender que las prácticas exitosas se apoyan en un orden de objetivos preciso: por ejemplo, cortar drásticamente los vínculos de la política con el mundo del crimen y entender que una estrategia contra la criminalidad hace imprescindible la promoción de valores contra la violencia (una ética del trabajo, el imperio de la ley, la no apropiación privada de los bienes públicos, el rechazo de toda forma de arbitrariedad, etc.).

- El ensimismamiento, la pasividad y el divisionismo de los actores no estatales en Colombia en cuanto al fenómeno de las drogas resultan inconvenientes y perjudiciales. Políticos de diferente orientación, académicos, personalidades públicas, minorías movilizadas, grupos campesinos e indígenas, ONGS, líderes empresariales y sindicales, comunicadores de los medios masivos, entre otros, podrían emprender iniciativas en el plano regional, hemisférico y mundial en relación a la cuestión de los narcóticos. En este caso se procura, por ejemplo, estimular y concretar coaliciones que ayuden a cuestionar y repensar las políticas prevalecientes en el terreno de las drogas. Antes que repetir las recetas ya ensayadas se podrían estimular discursos alternativos y aproximaciones heterogéneas en relación a este tema. Pero para que ello sea posible las acciones de la sociedad civil a nivel internacional y en pos de nuevas opciones para enfrentar la cuestión de las drogas debe

ser percibido desde el Estado como un aporte y un complemento más que como un desafío o una amenaza. Paralelamente, no se trata de "narcotizar" o "desnarcotizar" la agenda externa: en gran medida ello está condicionado por el comportamiento de actores externos poderosos más que por la voluntad solitaria de un gobierno en la periferia. Lo fundamental es que el Estado y la sociedad refuercen mutuamente un discurso y una práctica que le otorguen más margen de maniobra externo a un país severamente afectado por el negocio de las drogas.

- El agotamiento del principio de la corresponsabilidad es cada vez más notorio. La idea de la responsabilidad compartida surgió ante los crecientes cuestionamientos al combate contra los narcóticos durante los ochenta y apuntó a sugerir que muchos o todos tenían que ver con el origen y la evolución del fenómeno de las drogas. Más allá de lo retórico y alegórico este principio no ha contribuido a modificar la esencia de la cruzada antinarcóticos. En vista de los enormes perjuicios derivados de la prohibición y de su forma de implementación global y hemisférica, parece prudente estimular un cambio paradigmático que coloque el acento en la noción de la *co-construcción alternativa*; es decir, construir de manera compartida un enfoque distinto al actual orientado a reducir los costos humanos -ciudadanos, familiares, locales, nacionales, regionales- generados por la "guerra contra las drogas", y con la aspiración genuina de resolver progresivamente el fenómeno de los narcóticos. En ese sentido, Colombia podría co-liderar un debate y una práctica a favor de un

nuevo paradigma. Se trata, en esencia, de pasar de la dinámica en torno a la responsabilidad derivada del surgimiento de un problema a otra orientada a solucionar un fenómeno global cada vez más descontrolado.

IV. Recomendaciones

- Resulta crucial incrementar el cuestionamiento del actual régimen global antidroga. Colombia ha pagado por lustros un precio desproporcionado de la "guerra contra las drogas"; no es un "desertor" de la misma sino una de sus principales víctimas. El núcleo del argumento colombiano -oficial y ciudadano- podría girar en torno a los costos de la prohibición de drogas y el agotamiento del paradigma vigente. Se trata de replantear conceptualmente el lenguaje actual que reitera, en contravía de los resultados evidentes, la persistencia de una voluntad de lucha sin cuartel. No se apunta a disminuir el tono frente a la gravedad del fenómeno de las drogas y/o la determinación para superar el mismo, pero sí a modificar el sentido equívoco del mensaje que solo perpetúa una cruzada antinarcóticos estéril y onerosa. Una nueva argumentación exige un fuerte nivel de unidad y coordinación en el ejecutivo, una simetría de aproximación en el Estado y un consecuente compromiso de la opinión pública nacional.
- Resulta relevante propiciar un "entrecruzamiento temático" -una suerte de nuevo *linkage politics*- entre los regímenes globales existentes. Esto apunta a que las medidas que emanan de un régimen -por ejemplo, el de drogas ilícitas-
- no deben efectivizarse si entran en colisión con otros regímenes internacionales -por ejemplo, derechos humanos, medio ambiente, armas livianas, entre otros. No se trata de sugerir que los consumidores de drogas promueven, directa o indirectamente, el irrespeto de los derechos humanos; afectan el medio ambiente y lucran con el mercado de los armamentos ligeros. Se trata de que los estados entrelacen en sus discursos esos distintos regímenes y que no pongan en práctica políticas antidroga que incrementen la violación de los derechos humanos, la degradación ambiental y la proliferación de armas.
- Resulta fundamental proponer un examen realista de todas y cada una de las políticas vigentes. En esa dirección parece adecuado convocar a una cumbre mundial en el país sobre el tema: en 2012 se cumple un siglo del primer tratado internacional en materia de drogas (Convención sobre el Opio de La Haya). La evaluación en 2009 de la década contra las drogas (1998-2008) declarada por Naciones Unidas no fue seria: los estados convalidaron los fracasos conocidos y eludieron una polémica rigurosa sobre el tema. A 100 años del inicio de la lucha contra los narcóticos se impone una revisión realista de hallazgos y consecuencias, de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones.
- Resulta aconsejable el uso más creativo del aprendizaje de cuatro décadas de experiencia respecto a la fallida política antinarcóticos. Por ejemplo, las perspectivas de corto plazo basadas en presuntos resultados exitosos in-

mediatos deben abandonarse por completo. Pensar y actuar con un horizonte de largo plazo es más prudente y consistente. Los enfoques ortodoxos que enfatizan la repetición inconducente de políticas probadamente erradas y que no modifican de manera sustantiva el problema de las drogas deben dar paso a esquemas heterodoxos abiertos a proponer y ensayar opciones y prácticas innovadoras y audaces para ir superando, gradualmente, el fenómeno de los narcóticos. La integralidad y el equilibrio de una mejor política contra las drogas nada tiene que ver con desplegar un comportamiento más vehemente en el frente punitivo, dosificado con algo de asistencialismo social interno y cooperación ocasional con el exterior: las llamadas estrategias integrales y equilibradas no suelen ser nada distinto a una versión vernácula y digerible de la lógica de la "guerra contra las drogas". Más que reproducir aproximaciones reactivas, medidas represivas y manejos coercitivos *a posteriori* de un nuevo avance del narcotráfico resulta imperativo concebir una serie de acciones preventivas (por ejemplo, en materia de inteligencia frente al crimen organizado); compensatorias (por ejemplo, en materia de una estrategia agraria amplia que incluya reformas importantes), colaborativas (por ejemplo, a favor de una modificación sustantiva del actual régimen internacional sobre las drogas) y alternativas (por ejemplo, en el terreno de un sistema de regulación de drogas diferenciado según sustancia).

- Resulta importante aportar una mirada alterna a la actual estrategia internacional contra las

drogas. Para eludir el habitualmente estéril debate entre prohibición o legalización Colombia podría promover la tesis de la regulación modulada; es decir, establecer un tipo de regulación específica por droga de acuerdo a los daños que cada una de ellas causa. Se trata de desagregar el universo de sustancias psicoactivas actualmente ilegales porque no todas las drogas son idénticas en su naturaleza y efecto y diseñar regímenes de regulación especiales. Además, se trata de identificar mecanismos regulatorios de distinta índole en toda la cadena productiva desde la demanda hasta la oferta: actuar solo en un eslabón sin operar en todas las fases crearía una situación disfuncional solo aprovechable por la criminalidad organizada transnacional. Asimismo se trata de que el Estado, individualmente, y la comunidad interestatal, en el plano global, asuman un papel decisivo para reubicar el tema donde siempre debió estar; es decir, una cuestión de salud pública en los polos de consumo y de desarrollo desigual en los centros de provisión y tráfico.

- Resulta básico entender, asimilar y divulgar, tanto nacional como internacionalmente, el vínculo entre conflicto armado y narcotráfico. En ese sentido, es prioritario resolver primero el conflicto armado y, a partir de ello, desarticular con mejores recursos y más determinación el fenómeno de las drogas. Si se pretende fortalecer al Estado, asegurar su legitimidad y alcanzar el desmantelamiento efectivo del negocio de las drogas, entonces es prioritario -como lo indica la experiencia internacional comparada- solucionar el conflicto armado. Esa es la secuencia

- que puede llevar a una expectativa de éxito en el frente de los narcóticos. Ello, a su vez, reduce la potencialidad de una internacionalización negativa de ambos fenómenos; la lucha armada y el asunto de las drogas.
- ❑ Resulta esencial modificar en el terreno interno aquellas prácticas y medidas que perpetúan la lógica de la "guerra contra las drogas". Un paso inicial se debiera dar en el terreno de la erradicación química y forzada de cultivos ilícitos y en la redefinición sustantiva de las estrategias y los programas de desarrollo alternativo. Se trata de repensar y reorientar la táctica de la erradicación y de rediseñar y regenerar el frente del desarrollo alternativo. En ambos asuntos el asesoramiento de especialistas internacionales podría ser de enorme valor.
 - ❑ Resulta elemental evaluar el estado de la situación hemisférica en el frente de las drogas. Colombia debe solicitar un examen riguroso y franco de la CICAD cuya labor no ha significado una contribución significativa a un mejor diagnóstico y un mayor consenso en relación al tema de los narcóticos en el terreno continental. Bogotá puede actuar en sociedad con México y Brasil en esta cuestión. Si tres ex presidentes de esos países proclamaron recientemente el fracaso de la "guerra contra las drogas", los presidentes de esas mismas naciones pueden pedir conjuntamente una reevaluación a fondo de la CICAD y el diseño de una agenda hemisférica vinculante en materia de drogas.
 - ❑ Resulta clave impulsar una decidida cooperación latinoamericana y caribeña en materia de drogas y crimen organizado. El país debiera encabezar el debate en torno a ambas con iniciativas amplias y activas. Colombia puede "exportar" innovación y compromiso en materia de colaboración interestatal y no técnicas represivas para homologar y profundizar una fallida "guerra contra las drogas". El ámbito principal de esa acción cooperativa podría ser el Caribe y Centroamérica que hoy viven los estragos del narcotráfico y de la violencia de diverso tipo.
 - ❑ Resulta conveniente estrechar los lazos con Brasil en cuanto al narcotráfico. Bogotá puede tomar la iniciativa e incrementar su labor conjunta, bilateral y multilateral, en foros regionales y mundiales, con Brasilia como parte de una política andino-amazónica común para reducir el impacto del negocio de las drogas en el corazón de Sudamérica. En la medida en que la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -instancia de concertación promovida principalmente por Brasilia- avance en la dirección de crear un Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico Bogotá debería asumir un papel activo en su gestación e implementación. Como parte de esa iniciativa el país podría constituirse en la sede de un Observatorio Sudamericano de Drogas, Crimen Organizado y Gobernabilidad Democrática.
 - ❑ Resulta significativo respaldar las iniciativas domésticas y externas que desde la sociedad

civil colombiana promuevan una mirada creativa sobre el tema. Una política efectiva en el frente de las drogas debe mancomunar esfuerzos estatales y no gubernamentales. Ello le da legitimidad y credibilidad a las estrategias a implementar: una diplomacia ciudadana que exhiba y exija una mirada diferente sobre el fenómeno de las drogas fortalece -no debilita- al gobierno. La sociedad civil colombiana

desarmada -en sus múltiples expresiones- no sólo tiene el derecho de desplegar un papel activo internacional para resolver los principales problemas domésticos, sino incluso la obligación de gestar una perspectiva y un aporte innovador en el frente de las drogas; fenómeno que ha exacerbado y degradado el orden público interno y que desacredita y pervierte la democracia en el país.

Bibliografía

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2008), "Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma", Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Disponible en: http://www.tribunalatina.com/es/downloads2/declaracion_comision_drogas_y_democracia2009.pdf
- Gleditsch, K. I. Salehyan, & K. Schultz (2008), "Fighting at Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes." *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 2 No. 4, págs. 479-506.
- Greenwald, G. (2009), Drug Criminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies, Cato Institute, Washington D.C.
- Healy, G. (2009a), "Change and Hope on Drug Policy?", en DC Examiner, 24 de marzo de 2009.
- _____(2009b), "White House Czar Calls for End to 'War on Drugs'", en The Wall Street Journal, 14 de mayo de 2009. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB124225891527617397.html>.
- Krasner, S. (1983), "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press, p. 2.
- Pardo, R.; Tokatlian, J. (1988), *Política Exterior Colombiana ¿De la Subordinación a la Autonomía?* Tercer Mundo Editores Ediciones, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Reuter, P.; Trautmann, F.; Liccardo, R.; Kilmer, B.; Gageldonk, A.; Van der Gouwe, D. (2009), *Assessing Changes in Global Drug Problems*, RAND, 2009.
- Revista Nueva Sociedad (2009), "Drogas en América Latina: Después de la guerra perdida, ¿qué?". No. 222.
- Russell, R.; Tokatlian, J. (2009), "Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, N°85/86. Barcelona, España. Disponible en: <http://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/130889/180654>
- Stein, A. (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: *Cornell University Press*, pp. 180 y 207.
- Stepanova. E. (2009), "Alcances y límites de las relaciones entre el negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados", en Juan Gabriel Tokatlian (ed.), *La fallida guerra contra las drogas: Hacia un debate post-prohibicionista*, [en edición], Buenos Aires.
- Stier, E. & Richards, P. (1987), "Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective", en Herbert Edelhertz (ed.), *Major Issues in Organized Crime Control*, Department of Justice, Washington D.C., U.S.
- Skrede K.; Salechyan, I. & Schultz, K. (2008), "Fighting At Home, Fighting Abroad: How Civil Wars Lead to International Disputes", *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 4.
- Strange S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, *Cambridge University Press*.
- Tokatlian, J. (2009), "Fin de la doctrina Monroe", *El Tiempo*. Disponible en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-PLANTILLA_NOTA_INTERIOR-4749162.html
- _____(2008a), "La construcción de un "Estados Fallido" en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia", *Análisis Político*, Vol. 21, N°6. Disponible en http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052008000300005-&lng=es&nrm=iso
- _____(2008b), *Política pública y drogas ilícitas: el caso de América Latina*. Disponible en <http://www.politicaspUBLICASysalud.org/docs/drogas/0150.tokatlian.tdrogas07v2.pdf>
- _____(2008c), "Cuba, Colombia, Venezuela and Obama", *Open Democracy News Analysis*, Londres.
- _____(2008d), "Barack Obama: El tamaño de su desafío", *Revista Colombia Internacional*, N° 48, Centro de Estudios Internacionales -Universidad de los Andes, Pág. 206-217, Bogotá.

LA CUESTIÓN DE LAS DROGAS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE COLOMBIA

- _____ (2007a), "América Latina ante la *pax mafiosa*: Entre la confusión y la indiferencia", en *Estudios Internacionales*, Año XL, No. 157, 2007.
- _____ (2007b), *El cono sur y sus relaciones internacionales: Un espacio de cooperación para América del Sur*, Mimeo.
- _____ (2000), "La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿Ceguera, miopía o estrabismo?", *Revista Colombia Internacional* N° 48, Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Pág. 35-43, Bogotá.
- _____ (Comp.) (1998), *Colombia y Estados Unidos Problemas y Perspectivas*, Tercer Mundo Editores, Colciencias e IEPRI - Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- United Nations (2008), "2008 World Drug Report", Office on Drugs and Crime, New York.
- United States Department of Justice (2008), *National Drug Threat Assessment 2009*. Diciembre de 2008. Disponible en <http://www.justice.gov/ndic/pubs31/31379/31379p.pdf>