

ABORDAJE INSTITUCIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
CONTRA EL FLAGELO DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN COLOMBIA,
2002-2008

OSCAR ATEHORTÚA DUQUE

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2010

ABORDAJE INSTITUCIONAL A LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS
CONTRA EL FLAGELO DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN COLOMBIA,
2002-2008

OSCAR ATEHORTÚA DUQUE

Tesis

Director

Jesús Carrillo Rodríguez

Doctor en Ciencias Políticas

Universidad Nacional Autónoma de México

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
BOGOTÁ
2010

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

| | |
|--|----|
| 1. DROGA, DELITO Y POLÍTICA PÚBLICA | 5 |
| 1.1 EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS | 6 |
| 1.1.1 Características del mercado de las drogas como expresión del delito | 9 |
| 1.1.2 Agenda internacional | 10 |
| 1.2. ANÁLISIS DE SITUACIÓN: EXPRESIONES EN LAS ETAPAS DE LA CADENA DE LAS DROGAS | 15 |
| 1.2.1 Cifras en materia de cultivo | 15 |
| 1.2.2 Cifras en materia de producción y tráfico | 17 |
| 1.2.3 Cifras en materia de consumo | 18 |
| 1.3 LA EXPRESIÓN DE LAS DROGAS EN COLOMBIA. ANÁLISIS A LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA 2002-2008 | 20 |
| 1.3.1 Importancia del análisis del fenómeno de la producción y tráfico de drogas en Colombia | 21 |
| 1.3.2 Factores favorables a la producción en Colombia | 23 |
| 1.3.3 Expresión del fenómeno: Análisis del proceso de producción y situación del tráfico en Colombia | 25 |
| 2. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS AL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA | 29 |
| 2.1. IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 29 |
| 2.2. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTROL DE DROGAS: LINEAMIENTOS | 34 |

| | |
|---|----|
| 2.3. POLÍTICAS EN COLOMBIA | 38 |
| 2.3.1. Lineamientos de la política pública nacional | 39 |
| 3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLOS DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS | 50 |
| 3.1. LA ECONOMÍA DEL CRIMEN Y LOS FLAGELOS DE LA LUCHA ANTODROGAS | 51 |
| 3.2. DINAMICA DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA Y CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA | 53 |
| 4. MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA EN COLOMBIA | 69 |
| 4.1 ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA | 70 |
| 4.1.1 Pertinencia del institucionalismo en el presente estudio | 72 |
| 4.1.2 Institucionalismo en la investigación | 73 |
| 4.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTROL A LA PRODUCCIÓN DE DROGAS | 75 |
| 4.2.1 Instituciones participantes en el direccionamiento de las políticas públicas en materia de control de la producción de cocaína | 77 |
| 4.2.2 Instituciones comprometidas en la operacionalización de políticas relacionadas con la producción y tráfico de drogas | 81 |
| 4.3 ANÁLISIS DE LOS FACTORES INCIDENTES Y EXPRESIÓN JERÁRQUICA EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE | 88 |

CONTROL A LA PRODUCCIÓN DE DROGAS

| | |
|--------------------|-----|
| 5. CONCLUSIONES | 92 |
| 6. RECOMENDACIONES | 100 |
| BIBLIOGRAFÍA | |
| LISTA DE GRÁFICAS | |

INTRODUCCIÓN

El tema de las drogas ilegales, un problema global insistentemente vinculado a un contexto social, legal, político, económico e internacional amplio y dinámico que ha rebasado las expectativas de los Estados y penetrado en los límites de la seguridad, sigue siendo fuente de daños y efectos negativos sobre los individuos, sus familias y la comunidad, constituyéndose en objeto del mayor interés para los estudios, en procura de impedir su crecimiento, establecer parámetros internacionales consensuados que eviten su expansión, instaurar controles a su producción y comercialización y finalmente atender una situación que se ha convertido en asunto de salud pública.

En esta dinámica internacional, las organizaciones criminales transfronterizas implementan nuevas modalidades de producción y tráfico para obtener mayores ganancias, evitar el control de las autoridades y evadir las leyes que intentan intervenir el tráfico de las drogas ilegales; situación que se replica en América Latina, y por supuesto en Colombia, de la misma manera que lo ha hecho en otras latitudes del globo terráqueo.

Allí radica la importancia de entender que la comunidad internacional ha allanado un camino que puede ser útil para el país, en la manera de combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado que afecta al Estado colombiano, al producir la mayor parte de la cocaína que se consume en todo el mundo, debiendo, por lo tanto, responder a los principios de multilateralidad, equilibrio y

corresponsabilidad establecidos por la Organización de Naciones Unidas (ONU) tanto para los países productores como consumidores.

El territorio colombiano, que expresa condiciones geográficas, sociales y de orden público adecuadas para ser utilizado como plataforma de producción y envío de estupefacientes, especialmente al mercado norteamericano y europeo; requiere de políticas gubernamentales que generen un incremento considerable en los costos de producción para las organizaciones narcotraficantes que han conformado grandes redes de carácter transnacional para suplir la demanda del mercado.

En este contexto, se ubica el presente estudio que intenta mostrar el proceso de implementación de las políticas públicas que el gobierno colombiano ha diseñado y sus consecuentes acciones gubernamentales emprendidas en la lucha contra las drogas ilícitas, a partir del marco de la identificación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, para anticiparse a las adaptaciones y cambios que constantemente presenta el amplio mundo de la cadena del narcotráfico, dedicando la investigación específicamente a sus procesos de producción y tráfico, dejando de lado los cultivos ilícitos y el consumo de drogas.

Con este trabajo investigativo se pretende aportar al conocimiento en la materia, a través de la aplicación de herramientas metodológicas y desarrollos conceptuales de la Ciencia Política, estimulados en la caracterización de las políticas públicas de control de la producción de cocaína en Colombia, y a la descripción de las dinámicas mediante las cuales las instituciones gubernamentales las aplicaron en el período 2002 a 2008.

A la luz del análisis propuesto para abordar esta problemática, se han considerado algunos objetivos de estudio entre los cuales se encuentran; Identificar y caracterizar las políticas públicas para el control de la oferta de cocaína en Colombia para el período 2002-2008; analizar la etapa de implementación de estas políticas a través de sus lineamientos y la distribución de recursos; determinar los obstáculos para su implementación en el marco del sistema de gestión institucional y ofrecer recomendaciones de política para el tratamiento integral del fenómeno de la producción de cocaína en Colombia.

Los propósitos del estudio, intentan dar respuesta a la construcción hipotética desde la cual pretende demostrar, que las políticas públicas en materia de producción de cocaína, permiten avanzar hacia la consecución de los objetivos propuestos. Sin embargo, el abordaje institucional -referido a las orientaciones de política en materia de lineamientos, inversión y gestión- al que responden, no afronta de manera integral al fenómeno de la producción y tráfico de cocaína en Colombia, lo que conlleva a que el problema no desaparezca.

Para abordar el tema, se ha estructurado una secuencia lógica de cuatro capítulos que inician con la presentación de la problemática mundial sobre las drogas, a fin de ofrecer una visión panorámica acerca de un fenómeno de estudio que nos muestra lo que ha sido el impacto mundial y nacional, soportado en algunas cifras estadísticas que ponderan el problema frente a las drogas desde la producción y el tráfico de cocaína, dejando conocer la potencialidad del delito y entender la constitución de redes criminales de carácter transnacional, como también identificar la organización y estructura de las agencias internacionales que han

unificado sus esfuerzos con miras a contener la evolución de la amenaza de una manera coordinada.

El segundo capítulo se orienta a responder el interrogante referido a ¿Cuáles son las características más destacadas de las políticas públicas tendientes al control de la producción de cocaína en Colombia, durante el período comprendido entre 2002 y 2008? Y una segunda pregunta que complementarían el análisis es ¿Cómo se expresan dichas características en sus lineamientos o disposiciones administrativas para la implementación? Ofrece una mirada sucinta sobre los antecedentes y tendencias de los lineamientos expresados en las políticas públicas, describiendo las disposiciones administrativas y los contenidos de dichas políticas que conllevan a su operacionalización, examinando aspectos relacionados con la capacidad institucional y la autonomía gubernativa, en el contexto del régimen político, y análisis de algunas categorías contempladas por los Imperativos inscritos en la implementación de políticas.

Un tercer componente considera los recursos que se destinan a la acción gubernamental para el control de las drogas ilícitas, con el objeto de otorgar capacidad de gestión a las entidades responsables y extender la efectividad de las medidas adoptadas, de manera que respondan a las estrategias desarrolladas por los actores que intervienen en el negocio de las drogas ilícitas, planteando el siguiente interrogante ¿Cómo se distribuyen los recursos para la implementación de políticas públicas en materia de control de drogas?

El último aparte aborda la pregunta ¿Cómo funciona el sistema de lucha antidrogas en Colombia y cuáles son los obstáculos que presenta para la

implementación de las políticas en el marco de la gestión institucional? Y para ello analiza la estructura del modelo de gestión institucional dentro del ordenamiento gubernamental, encaminado a fortalecer la política de combate integral al problema de las drogas, contemplando los factores incidentes y la expresión jerárquica de la coordinación interinstitucional.

Para dar cuenta de los objetivos que se propone el presente estudio, se decidió emplear un marco metodológico integral con preferencia frente a elementos del enfoque cualitativo. De acuerdo con ello, cabe precisar que responde a características tales como el uso amplio de los diseños de investigación, la flexibilidad en las formas de recolección y uso de información recabada a través de las técnicas e instrumentos de investigación y el abordaje del problema considerando contextos históricos, sociales y políticos para ampliar los escenarios de su comprensión. Desde el enfoque cualitativo, se aborda constantemente la descripción y la comprensión de los fenómenos sociales, atendiendo a las contingencias de su carácter, con lo cual se permiten márgenes más amplios para el estudio del problema sin que la investigación sea menos rigurosa. También se destaca la simultaneidad en el desarrollo de las etapas orientadas al manejo de la información, particularmente en los procesos de recolección y análisis¹.

En este contexto, cabe precisar que el cuerpo del documento no responde a una estructura tradicional de diseño de la investigación y procura en cada aparte incorporar el marco teórico para dar cuenta de las categorías de análisis; recabar la información a través de análisis documental y entrevistas a orientadores, planeadores y ejecutores de política y la revisión de fuentes secundarias.

¹ TORRES, Alfonso. Estrategias y técnicas de investigación cualitativa. Bogotá: UNAD, 1998. p.10-11

1. DROGA, DELITO Y POLÍTICA PÚBLICA

El problema de las drogas no es nuevo ni exclusivo de nuestro país, un cierto consumo de drogas acompaña a la especie humana desde sus orígenes y evoluciona con ella haciendo parte de sus costumbres heredadas. Las drogas se han utilizado desde la existencia de las más antiguas civilizaciones con finalidades culturales, comerciales, religiosas y médicas, para subsanar el dolor físico y mental y para explicar el funcionamiento del universo.

El narcotráfico se ha convertido por sí mismo en un delito cuya evolución encierra el aumento en el consumo y el fortalecimiento de vínculos con otras actuaciones ilegales como la inseguridad y la violencia; su dinámica convoca la atención de las autoridades nacionales y mundiales, que intentan evitar su expansión y crecimiento a través de la imposición de normas que, a la postre, conllevan al diseño e implementación de políticas públicas para atender de manera particular el ilícito, con la intención de impedir que se afecte de manera incremental las juventudes y se perturben los procesos habituales de las economías legales.

En este aparte se pretende abordar el problema de las drogas ilegales desde la perspectiva de la problemática mundial, conociendo la potencialidad del delito como expresión del mercado internacional y la constitución de redes de carácter transnacional que intentan fortalecer la producción y el tráfico de estupefacientes, conociendo en contraposición los esfuerzos adoptados por las agencias internacionales, su organización para exigir y demandar esfuerzos coordinados de

diferentes países con miras a contener la evolución de la amenaza y entender la dinámica de un delito que se encuentra en permanente transformación al interior de nuestro país.

1.1 EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS

De manera genérica el narcotráfico es identificado como un delito contra la salud pública, consistente en la realización, normalmente con fines lucrativos, de actos que sirvan para promover, favorecer o facilitar el consumo ilegal de drogas naturales o sintéticas. Se trata de acciones que, aunque recogidas y definidas de forma muy diversa, están contempladas en las diferentes legislaciones como hechos ilícitos y son objeto de represión en el ámbito internacional.

La permanente expansión del consumo, con la aparición de nuevas clases de drogas ilegales, entre ellas la, cocaína, se ha constituido en un catalizador para los narcotraficantes que han acudido a la implementación de procesos nuevos más elaborados para su producción y tráfico. Este aumento y evolución en la cadena del narcotráfico, ha despertado alarmas por parte de la sociedad con la intención de evitar que se genere una crisis cultural, mucho más difícil de controlar.

Es así como el fenómeno de las drogas en el mundo se constituye en un asunto de agenda internacional. Acciones de cooperación y responsabilidad compartida por parte de los Estados, así como la implementación de iniciativas programáticas orientadas a la reducción de las drogas expresan la voluntad de los gobiernos y de

organismos políticos, sociales y económicos frente al control del ilícito. Recientes análisis en la materia señalan que se han puesto en marcha estrategias de asistencia recíproca y desarrollo social, orientadas a contener tanto la oferta como la demanda, con el ánimo de avanzar en la comprensión del fenómeno y de adoptar acciones contundentes que permitan contrarrestar la problemática mundial de las drogas².

La producción y el tráfico de drogas cobran interés para los grupos delictivos transnacionales, porque éstas rinden más beneficios que ninguna otra forma de tráfico. Es difícil atribuir un valor a los mercados ilícitos, pero las estimaciones elaboradas por organizaciones especializadas, indican que el valor del tráfico de drogas es más elevado que el de la mayor parte de los demás productos ilícitos.

Es así como en 1994, la conferencia de Naciones Unidas sobre el crimen organizado global “estimó que el tráfico global de drogas suponía en torno a 500.000 millones de dólares estadounidenses anuales; es decir, era mayor que el comercio global del petróleo”³. En datos más recientes la ONUDD tasó el narcotráfico mundial en unos 320.000 millones de dólares norteamericanos, cifra que concuerda con estimaciones anteriores realizadas por distintas fuentes⁴, lo que demuestra en consecuencia, que el narcotráfico sigue siendo el sector más rentable de la delincuencia transnacional.

² MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Observatorio de drogas de Colombia 2008. Acciones y resultados 2006-2007. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008. p.1.

Estas acciones van desde la erradicación de cultivos, pasando por el fortalecimiento de la cooperación judicial así como por el diseño y ejecución de programas de prevención del consumo, entre otras.

³ ONU-CES, 1994. En CASTELLS OLIVAN, Manuel. La era de la información, vol. III. Fin del milenio. México: Distrito Federal. Siglo XXI editores. 2001. p. 196.

⁴ NACIONES UNIDAS. OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. Informe mundial sobre las drogas. 2007. p. 170

Conociendo la importancia de este mercado criminal, se puede entender por qué es imperioso para los narcotraficantes fortalecer las actuales organizaciones ilegales, ya que por su vasta experiencia, no serán fáciles de reemplazar por organizaciones emergentes, considerando que las más destacadas hasta la fecha cubren todo el ciclo del narcotráfico en sus respectivas modalidades.

Actualmente, se puede decir que el fenómeno del narcotráfico se desenvuelve en dos ámbitos fundamentales, el primero lo desarrollan las organizaciones tradicionales que sostienen la actividad ilegal para el incremento de su capital, en tanto que el segundo, se caracteriza por la participación de las organizaciones terroristas en el ilícito, contribuyendo de esta manera a la financiación de su capacidad logística y el fortalecimiento de su estructura armada para enfrentar de manera desmedida las instituciones de los Estados legalmente constituidos.

En ambos casos los recursos obtenidos ilícitamente penetran y se diluyen en las economías clara oscuras que son aprovechadas para el crecimiento económico de regiones extensas dentro de los Estados, o quizás de los Estados mismos, sin que se pueda precisar con exactitud el porcentaje de correspondencia y manipulación de dichos mercados. Así lo explica de una manera muy clara Castells cuando afirma que “La economía criminal se vincula con la economía formal a través de complejos planes financieros y redes comerciales internacionales, penetrando así profundamente en los mercados financieros y constituyendo un elemento crítico y volátil en una frágil economía global”⁵.

⁵ CASTELLS OLIVAN, Manuel. La era de la información, vol. III. Fin del milenio. México: Distrito Federal. Siglo XXI editores. 2001. p. 194.

Son muchos los tópicos que tienen correspondencia con el narcotráfico y por lo tanto no se puede desconocer que existe una relación directa entre las drogas y el aumento de la delincuencia y la violencia. “La corrupción sistemática del Estado y la violencia extrema como modo de vida son componentes esenciales de la industria del narcotráfico” ⁶ . Por otra parte se ha considerado que las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes debilitan los gobiernos e introducen la corrupción en los negocios legales.

1.1.1 Características del mercado de las drogas como expresión del delito

Es importante destacar en esta instancia la realidad avasalladora que expone Manuel Castells con relación al desbordamiento de los límites geográficos por parte del crimen transfronterizo y sus múltiples alcances en la constante reingeniería delictual, cuando afirma que “El delito es tan antiguo como la humanidad. Pero el delito global, la interconexión de poderosas organizaciones criminales y sus asociados en actividades conjuntas por todo el planeta es un nuevo fenómeno que afecta profundamente la economía, la política y la seguridad nacionales e internacionales, y, en definitiva, a la sociedad en general” ⁷ .

La diversificación en las actividades criminales también se ha considerado una moda en el interior de las organizaciones narcotraficantes, que optimizan las redes creadas para fortalecer otros delitos entre los que se cuentan la trata de personas

⁶ Ibid., p. 221.

⁷ Ibid., p. 193- 194.

y el tráfico de armas, como ejemplo tenemos las mafias albanesas y turcas que aprovechan las rutas y contactos que poseen para el envío de las drogas⁸.

Otra característica variante se puede encontrar en la mutación de las antiguas organizaciones narcotraficantes criminales estructurales, como los conocidos carteles de Cali y Medellín, que se disiparon después de capturar, eliminar y extraditar sus dirigentes, así como incautar sus activos. Estas estructuras se han disminuido y especializado, modificando su robusta complejidad para conformar pequeños grupos, menos visibles y más difíciles de dismantelar llamados “minicarteles” o “baby carteles”.

1.1.2 Agenda internacional

En la medida que las sociedades entendieron el perjuicio que se acrecentaba para sus futuras generaciones por el incremento del consumo de drogas ilegales, pretendieron adoptar las primeras medidas restrictivas para disminuir su consumo y controlar los lugares de producción, como en los Estados Unidos, donde se inició la guerra contra las drogas desde 1.919⁹.

La lucha contra el flagelo de las drogas, ha adoptado estrategias muy particulares en las naciones, debido a que cada país asume un rol operativo distinto en sus planeamientos con el ánimo de adecuarlos a las condiciones particulares de su entorno geográfico, político y social. Sin embargo, la política internacional en contra de las drogas ha optado en la actualidad por un modelo de intervención predominante en el aspecto psicosocial; aunque no se puede desconocer que las

⁸ EUROPOL. Reporte Mundial Sobre Drogas. UNODC-Oficina contra la Droga y el Crimen. S.c. 2004.

⁹CASTRO, Rodrigo. La visión de las drogas en la última década del siglo XX. Compilación. México, 2009. P. 3.

estrategias de tipo represivo son todavía la base fundamental de la reacción política frente a este problema, especialmente en América Latina.

Conociendo estas diferencias en el abordaje de la problemática desde las diferentes naciones, se entiende con mayor precisión la razón por la cual se acepta a la Organización de Naciones Unidas, como la entidad encargada de proporcionar los mecanismos que ayudan a encontrar soluciones a las controversias generadas entre países.

Esta institución ha intentado establecer normas mundiales en la materia de prevención del delito de las drogas, mediante la fijación de parámetros generales para sus Estados miembros, respaldándose en la “Carta de las Naciones Unidas”, con la intención de instaurar redes nacionales, regionales e internacionales, que conlleven a unir esfuerzos transfronterizos con miras a debilitar los férreos lazos invisibles de las organizaciones narcotraficantes y colaborar para eliminar los vínculos entre la delincuencia organizada transnacional y los problemas delincuenciales en el ámbito nacional y local.

De acuerdo a la información presentada en el documento ABC de las Naciones Unidas, donde se expone su organización y estructura, la institución aborda el problema mundial de las drogas en diferentes planos con miras a contrarrestar esta problemática general de una manera lógica y sistemática. Uno de ellos es la Comisión de Estupeficientes, orgánica del Consejo Económico y Social, principal órgano intergubernamental de adopción de políticas y coordinación en materia de fiscalización internacional de drogas.

En esta Comisión se estudia el problema tanto del uso indebido como el tráfico de drogas en el mundo, además de formular propuestas para intensificar la fiscalización recíproca internacional; en el cumplimiento de sus tareas supervisa la aplicación de los principios rectores y el cumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Esta Comisión dispone de cinco órganos subsidiarios para promover la cooperación y coordinación regional en África, Asia y el Pacífico, Europa, América Latina y el Caribe, y el Oriente cercano y Medio¹⁰.

Esta forma lógica de integración y funcionamiento aquí presentada, pareciera ser la mejor solución para un problema de tan gran magnitud, no obstante las decisiones adoptadas a través de las reuniones celebradas en el seno de la Comisión de Estupefacientes, por su lógica en el manejo de política internacional y las presiones de los países desarrollados, pareciera no tener la contundencia esperada, de suerte que no se obliga a los Estados participantes a cumplir de manera oportuna los parámetros establecidos en las resoluciones emitidas.

Existe por otra parte un órgano independiente y casi judicial denominado la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la cual supervisa el cumplimiento, por parte de los gobiernos, de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta procura impedir la desviación de las drogas destinadas a fines médicos y científicos hacia cauces ilegítimos, establece límites máximos aplicables a las cantidades de estupefacientes que los países necesitan y organiza misiones de investigación en los países afectados.

¹⁰ HIKAL; Wael. Asistente de Investigaciones, ONUDD. Disponible en Internet: [onudd.nuevoleon\[arroba\]gmail.com](mailto:onudd.nuevoleon[arroba]gmail.com)

Bajo el auspicio de las Naciones Unidas, han sido aprobados diversos tratados que exigen a los gobiernos de los países participantes la fiscalización de la producción y distribución de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, presentación de informes a los organismos internacionales sobre las medidas adoptadas contra este flagelo y su lucha contra el uso indebido de drogas.

Entre los tratados más importantes podemos destacar la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, cuyo objetivo es limitar exclusivamente a usos médicos y científicos la producción, distribución y comercio de drogas; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas celebrado en 1971, el cual establece un sistema de fiscalización internacional sobre las sustancias psicotrópicas; la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que exige a los Estados partes eliminar o reducir la demanda de drogas y establece medidas contra el tráfico, entre ellas contempla el blanqueo de dinero y la desviación de precursores químicos.

Otra de las instancias que incide con primordial importancia en la lucha contra el problema de la drogas, es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la cual dirige todas las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de la fiscalización. Sus programas desarrollados contribuyen a evitar situaciones que podrían favorecer la producción, tráfico y uso indebido de drogas; ayuda a los gobiernos a establecer estructuras y estrategias de fiscalización y funciona como centro de especialización y fuente de información mundial.

Esta Oficina también ofrece nuevas oportunidades económicas a poblaciones que dependen de la producción de cultivos ilícitos, facilita tecnología y una mejor capacitación para combatir el tráfico de drogas, haciendo aumentar la eficiencia de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

En el programa de asistencia a la comunidad empresarial y a las organizaciones no gubernamentales, la ONNUD ayuda a crear programas encaminados a reducir la demanda de drogas tales como el Programa Mundial de Vigilancia de los Cultivos Ilícitos; el Programa Mundial de Evaluación que ofrece estadísticas exactas y actualizadas sobre el consumo mundial de drogas ilícitas; y el Programa de Asistencia Jurídica que colabora con los Estados para aplicar los tratados de fiscalización de drogas.

Existe también la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas, CICAD, órgano subsidiario que involucra a Colombia. Esta entidad se preocupa por la evolución en el consumo de drogas, establece lineamientos para el desarrollo de los programas de prevención y busca mejorar la salud y la calidad de vida de los ciudadanos de los Países Andinos, a través del establecimiento de políticas públicas adecuadas a la realidad local del problema. Durante su XXXVIII reunión expresó la preocupación por el precario enfoque de los países que integran la región andina, con relación a la prevención en el consumo de las drogas¹¹.

La región andina también estableció una política concertada con los Estados Unidos para enfrentar el problema de las drogas ilegales, conocida como la

¹¹ COMISIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL ABUSO DE DROGAS, CICAD, Secretaría general de sanidad. Descentralización de las políticas de drogas en los países andinos. Washington. 2005.

Iniciativa Regional Andina que incluye tres objetivos primordiales; promover la democracia, fomentar el desarrollo económico sostenible y reducir en la fuente la oferta de drogas ilícitas hacia Estados Unidos.

1.2. ANÁLISIS DE SITUACIÓN: EXPRESIONES EN LAS ETAPAS DE LA CADENA DE LAS DROGAS

La larga cadena que genera el lucrativo negocio de satisfacer la demanda de estupefacientes en el mundo incluye, al menos, los siguientes eslabones: cultivo, producción, tráfico y consumo. Si bien los estudios indican que los esfuerzos han sido importantes y que pretenden orientarse a vigilar la integralidad del problema, no menos cierto es que la situación en el orden mundial es cada vez más compleja. Así, tanto en materia de oferta como de demanda se encuentran tendencias al incremento.

1.2.1 Cifras en materia de cultivo

Respecto de la dinámica de los cultivos ilícitos, las estadísticas no son alentadoras. En 2007 se estableció que el área de cultivos de coca en el mundo alcanzó un total de 181.600 hectáreas, lo que representó un incremento del 16% en comparación con el año 2006. En Colombia, se destinan a este propósito alrededor de 156.900 hectáreas (86,4% del total mundial), distribuidas en 23 de los 32 departamentos del país, situación que lo constituye en el país con la mayor

producción y aumento en los cultivos ilícitos 27%, seguido por Bolivia y Perú con un 5% y 4% respectivamente¹².

Estas cifras sobre cultivos ilegales en Colombia, aunque presentan datos alarmantes, teniendo en cuenta los resultados de los 5 censos anuales de cultivos de coca¹³, que desde el año 2000 se han venido aplicando en el país por parte de la Oficina contra la droga y el delito de la ONU y el Gobierno colombiano, en el marco del Programa Global de Monitoreo de Cultivos Ilícitos, también demuestran el esfuerzo realizado por las autoridades nacionales con respecto al censo del año 2000.

Para los narcotraficantes colombianos es una necesidad sentida mantener el insumo que proviene de las hojas de coca que les permita producir las drogas de origen semisintético, y por lo tanto buscan diferentes métodos con el fin de mantener un alto volumen de hectáreas sembradas, entre las cuales se pueden mencionar la fuerte resiembra y la movilidad de los cultivos ilícitos con la siembra de nuevos lotes, en áreas que anteriormente no presentaban esta problemática.

Para el año 2007 el tamaño promedio de los lotes identificados presentó un ligero aumento de 8% con relación al año 2006, siendo también evidente la tecnificación de los cultivos ilegales, lo cual permite acelerar los períodos de cosecha e incrementar la producción final. Los Parques Nacionales Naturales, por otra parte, vienen siendo utilizados para la siembra, razón por la cual se identificaron en

¹² MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA, op. Cit. p. 32.

¹³ NACIONES UNIDAS Oficina contra la droga y el delito. FUNDACIÓN SEGURIDAD DEMOCRACIA. Censo de cultivos de Coca. Bogotá D.C. Colombia. 2007.

Colombia en el año 2004, 5.400 hectáreas de cultivos de Coca en 13 de los 50 Parques naturales.

Los cultivos ilícitos constituyen hoy día para Colombia uno de los problemas con mayores secuelas desestabilizadoras en el ámbito social, económico y de desarrollo, por tratarse de un problema de efectos negativos multiplicadores en diversos escenarios de la vida nacional.

1.2.2 Cifras en materia de producción y tráfico

Con respecto a la producción y Tráfico la Organización de las Naciones Unidas a través del reporte Mundial de Drogas 2008, señala que se evidencia un importante aumento en la producción de cocaína, opiáceos y drogas ATS, que registran incrementos porcentuales significativos respecto del 2006¹⁴. En lo que a Colombia refiere el potencial productivo expresa la misma tendencia, pues de 994 toneladas métricas registradas en 2007, el país aportó el 61% del total mundial, seguido de Perú con un 29% y Bolivia con un 10%. En cuanto a la producción mundial de Clorhidrato de Cocaína, Colombia ocupa el primer lugar, situación que parece estar relacionada con la incorporación de técnicas eficientes para el manejo de cultivos y el mejoramiento del procesamiento de la hoja de coca¹⁵.

Con relación a la destrucción de los laboratorios donde se procesa la base y clorhidrato de cocaína, en 2.003 se destruyeron 834 “cocinas” para la extracción

¹⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, Op. cit., p. 11.

¹⁵ *Ibíd.*, p. 14.

de la pasta básica de cocaína y 637 laboratorios de refinamiento o cristalización, mientras que en el 2.007 se destruyeron 2.186 cocinas y 235 laboratorios¹⁶. Se observa por lo tanto un aumento en el número de laboratorios de pasta y base de cocaína destruidos, pero una disminución en los laboratorios de cristalización, explicable porque éstos requieren infraestructuras mucho más costosas.

Un indicador importante para conocer la evolución del problema de las drogas son las incautaciones, que pueden confirmar la presencia o tránsito en una zona determinada, pero la falta de incautaciones tampoco demuestran en absoluto la ausencia de ellas, y nunca se puede saber con claridad absoluta qué porcentaje de las drogas en circulación es objeto de incautación. En este orden, cada año los organismos encargados de reprimir el narcotráfico incautan un porcentaje mayor de la oferta mundial de drogas.

La incautación de cocaína ha aumentado cerca de su lugar de origen, gracias al mejoramiento de la cooperación entre los organismos policiales. De hecho, en el 2.005 las autoridades incautaron del 42% de la producción mundial de cocaína, de los cuales el 58% de la incautación tuvo lugar en América del Sur, el Caribe y América Central¹⁷.

1.2.3 Cifras en materia de consumo

Es importante recabar que el consumo de diferentes tipos de sustancias, ha sido aprovechado por organizaciones e individuos, como un modo de vida. En el

¹⁶ *Ibid.*, p. 108-110.

¹⁷ Naciones Unidas. Informe mundial sobre las drogas, *Op. cit.*, p. 8.

transcurso del tiempo, y particularmente en las últimas tres décadas, esta práctica se ha diversificado y extendido a grandes sectores de la población mundial convirtiéndose en un grave problema social que afecta particularmente a la población joven.

Respecto del consumo, la Organización de las Naciones Unidas señala que aproximadamente el 4.9% del total de la población mundial usa drogas y presenta prevalencia anual de consumo - es decir, 208 millones de personas- y que de éstas, el 2.6% expresa prevalencia mensual al uso de sustancias psicoactivas - esto es 112 millones de personas-. En cuanto al tipo de estupefaciente se indica que 16 millones de personas en el mundo consumen cocaína¹⁸. Con relación al consumo de este tipo de sustancias Estados Unidos ha sido reconocido como el país con mayor porcentaje en todo el mundo, y es innegable que tiene unos altos porcentajes de conflictos psicosociales generados por esta problemática.

La cocaína sigue encontrando nuevos mercados en América del Sur, Europa y África, como también se ha informado de su aparición en algunos de los países asiáticos¹⁹. Existe un gran riesgo que los mercados de Cocaína sigan dispersándose, ante lo cual la Unión Europea es particularmente vulnerable²⁰, pues ya se ha registrado un crecimiento constante de sus mercados ilegales a lo largo del último decenio, constituyéndola, después de los Estados Unidos, en el segundo mayor consumidor de Cocaína en el mundo.

¹⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES, Op. cit., p. 6.

¹⁹ Naciones Unidas. Informe mundial sobre las drogas, Op. cit., p. 35.

²⁰ EUROPOL, Op. Cit. s.p.

Con relación al consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, en los años recientes se ha venido recopilando información alrededor del tema, a través de diferentes estudios²¹ que encuentran una tendencia general al incremento del consumo, tal como lo muestra el estudio Rumbos 2001²² según el cual 12 de cada 100 jóvenes (11,7%) entre los 10 y los 24 años han probado marihuana, cocaína, heroína o éxtasis, y 9 son consumidores habituales. En particular el consumo de cocaína en Colombia es de 2,7%, cifra media para la región²³ porque es superior a Ecuador y Perú, pero inferior a Bolivia, Chile, Argentina y Uruguay.

1.3 LA EXPRESIÓN DE LAS DROGAS EN COLOMBIA. ANÁLISIS A LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA 2002-2008

La expresión del narcotráfico en Colombia no se puede ver desde la óptica interna nacional independiente, porque obedece a una problemática mundial generalizada que teje sus redes en los conceptos económicos de oferta y demanda, manteniendo amplias conexiones con otros delitos, y que para su control depende de las políticas públicas concebidas por los órganos intergubernamentales mencionados anteriormente, que establecen los lineamientos generalizados ante la producción y el consumo, para que internamente se realice la reinterpretación de los lineamientos acomodados a la situación nacional.

²¹ Como los “Estudios Nacionales de Consumo de Sustancias Psicoactivas 1992, 1996 y 2008”; el “Estudio Nacional de Salud Mental en Colombia, 2003”; y la “Encuesta Nacional Sobre Consumo de SPA en jóvenes Escolares de 12 a 17 años, Colombia 2004”.

²² PROGRAMA PRESIDENCIAL RUMBOS. Encuesta Nacional Sobre Consumo de SPA en jóvenes de 10 a 24 años de edad. Bogotá: Rumbos, 2001.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Observatorio de Drogas de Colombia, acciones y resultados 2003. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2004.

²³ MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Estudio nacional de consumo de sustancias Psicoactivas en Colombia. Resumen ejecutivo. 2009. Bogotá: Ministerio de la Protección Social, 2008.

Es del mayor interés en este aparte hacer un recorrido por la producción y tráfico de cocaína como eslabones primordiales en la cadena del narcotráfico propia de Colombia, para entender la importancia del fenómeno, identificar los factores que los han favorecido y dinamizado y conocer la dinámica potencial de su evolución y fortalecimiento. De igual forma se pretende presentar todo el proceso desarrollado por los narcotraficantes, que conlleva a la transformación de la hoja de coca en clorhidrato de cocaína, como objeto primario del tráfico ilícito, advirtiendo finalmente la situación actual del fenómeno criminal que se vive en el país.

1.3.1 Importancia del análisis del fenómeno de la producción y tráfico de drogas en Colombia

Colombia, tan afligido desde épocas memoriales por el problema de las drogas, entiende el narcotráfico como sinónimo de actividad perversa, con sobradas razones, habida cuenta que presenta un desarrollo y evolución de esta actividad ilícita que se sale de los marcos de comprensión; no solo por permitir que el problema aumente y se desborde en actos de barbarie y terrorismo en manos de las organizaciones narcotraficantes, como también por consentir que su esencia pueda estar atada a los problemas de desplazamiento, pobreza y violencia generalizada que aquejan a la nación, y que hacen de éste uno de los delitos de mayor aplicación práctica con una carga política e ideológica apreciable.

La sola consideración del precio de las drogas ilícitas como factor incidente en el dinámico aumento del tráfico de estupefacientes en nuestro país, nos entrega

respuestas fundamentales para entender el crecimiento del problema de las drogas. El costo y el pago de los estupefacientes son diametralmente diferentes entre Colombia, Estados Unidos y Europa (Colombia \$ 2.500 a US \$3.000 dólares, USA. \$15.000 a \$25.000 dólares, Europa \$ 35.000 a \$40.000 dólares)²⁴, encontrando aquí la razón más importante por la cual el negocio es exponencialmente rentable para los narcotraficantes.

Con base en estas consideraciones, se puede entender por qué la mayoría de los economistas colombianos que han estudiado este fenómeno concluyen que, finalmente, la industria ilegal ha tenido un efecto negativo sobre el comportamiento de la economía colombiana (Urrutia, 1990, Sarmiento, 1990, Thoumi, 1994). “En particular, la industria ilegal ha actuado como un catalizador que aceleró un proceso de "deslegitimización" del régimen contribuyendo al estancamiento económico. Este proceso...ha promovido expectativas de grandes utilidades rápidas que han resultado en inversiones altamente especulativas y aumentos en el número de quiebras, desfalcos, etcétera”²⁵

El panorama de la producción de drogas ilícitas en el país despierta el mayor interés por haberse desarrollado de manera desmedida durante cuatro décadas, ocasionando un incremento paulatino en el tráfico de cocaína que condujo a Colombia al deshonroso primer puesto en la producción y tráfico del estupefaciente en el contexto internacional, situación que conlleva a la necesidad

²⁴ Los precios pueden variar de acuerdo a la cantidad de cocaína disponible en el mercado, la cantidad de incautaciones realizadas y del lugar exacto del país donde se ubiquen los alijos. Información suministrada por parte del grupo de Inteligencia de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional de Colombia.

²⁵ THOUMI, Francisco E. Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú. En: Revista Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Bogotá. s.f; p. 7-17.

imperiosa de analizar las políticas públicas, para conocer el tipo de institucionalidad y el nivel de implementación de la política en el territorio nacional.

1.3.2 Factores favorables a la producción en Colombia

Son variados los factores que han favorecido a través de la historia la producción de cocaína en Colombia, su ubicación estratégica como país del trópico con climas favorables para la siembra de matas de coca, su vasta extensión y diversidad topográfica tan propicia para la instalación de laboratorios tanto rústicos como cristalizadores y la demanda creciente de cocaína por parte de los Estados Unidos, que produce grandes márgenes económicos, hacen del tráfico de estupefacientes un negocio muy lucrativo.

La experiencia adquirida por los delincuentes nacionales a través de las tradicionales rutas del contrabando, Panamá - Centroamérica y la vía Cuba - Miami, también fueron aprovechadas por los narcotraficantes colombianos para el tráfico de estupefacientes. La corrupción estatal que desde los años 60 se enlazó, en una unión casi indisoluble, con el narcotráfico, también permitió el incremento de la actividad ilegal de una forma desmesurada; de esta manera se identifica una disminución en la confianza en las instituciones nacionales ligada al incremento del narcotráfico²⁶.

²⁶ ROCHA GARCÍA, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores y UNDCP, 2000. p. 20.

Las actuaciones particulares de los carteles colombianos más conocidos, el de Medellín que por su lado suministraba empleo con una gran paga económica por participar en actividades delincuenciales como el sicariato, la extorsión y cobro de vacunas; y por otro lado, el de Cali que penetraba las fuerzas del orden a través de nóminas de pago mensual y lavaba dinero mediante negocios aparentemente lícitos, establecieron un estándar de vida que sería difícil de lograr a través de actividades comerciales legalmente constituidas.

Otro factor que ha favorecido la producción y el tráfico de cocaína ha sido la transformación de los grandes Carteles en Clanes. Éstos, a diferencia de los anteriores, están conformados por asesores jurídicos, expertos financieros, testaferros y miembros con alto nivel intelectual, con organizaciones más discretas, manejo de fachadas y relaciones con un bajo perfil. Así mismo se observa una participación de estructuras con funciones específicas dentro del ciclo del narcotráfico.

El conflicto social armado que desde el año 1995 se vive en el país, ha incidido de manera directa en los intereses de la producción y tráfico de cocaína, generando una mayor participación de los grupos al margen de la ley en el narcotráfico. El vínculo indisoluble que existe entre los grupos armados ilegales (guerrilleros y paramilitares) con la producción y comercialización especialmente de Cocaína, les ha concedido una herramienta primordial para fortalecer el pulso armado con el Estado, constituyéndose en el principal medio de abastecimiento económico para sostener su campaña logística y militar, lo que conlleva a que en el caso colombiano se identifique una relación directa entre el narcotráfico y los múltiples

fenómenos de la violencia, pues la producción y distribución de drogas ha financiado la guerra en el país²⁷.

La tecnificación de los cultivos ilícitos identificada en los últimos años, se ha constituido en ingrediente importante que permite acelerar los períodos de cosecha. En materia de la producción, las organizaciones ilegales también se benefician acudiendo al asesoramiento de profesionales o técnicos, quienes ofrecen sus conocimientos y los ponen a disposición del narcotráfico, garantizando la utilización de sustancias químicas sustitutas y acelerando el proceso de conversión a clorhidrato de cocaína, sin perder la calidad en el producto final.

Todos estos factores, incluyendo el resquebrajamiento institucional, hacen que la producción y tráfico de drogas se constituya en una situación socialmente problemática, que amerita ser tratada como asunto integral de política pública, dado que se relaciona con la dinámica económica, política y social de la nación.

1.3.3 Expresión del fenómeno: Análisis del proceso de producción y situación del tráfico en Colombia

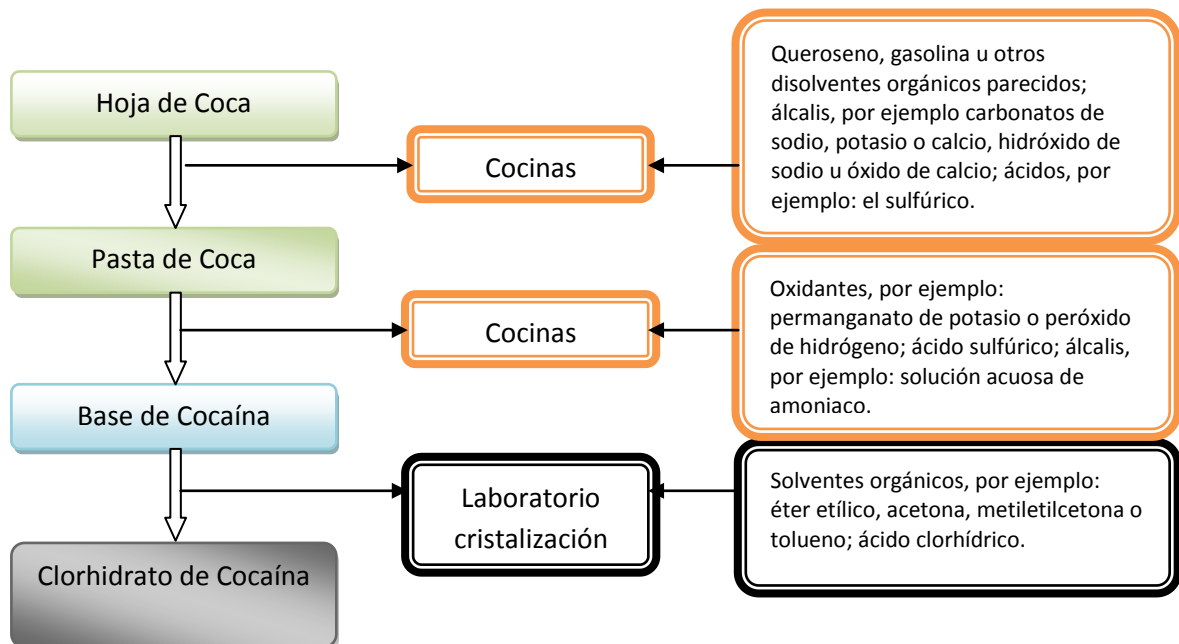
Es importante incurrir en la producción como eslabón central de la cadena del narcotráfico, para conocer que el procesamiento de la hoja de coca da lugar primero a la pasta de coca²⁸, que luego se transforma en cocaína base²⁹ y

²⁷ Ibid p. 20.

²⁸ La **pasta de coca**: Es una masa habana, generalmente húmeda, suele contener agregados y raramente se presenta como polvo fino. Se obtiene mezclando las hojas trituradas de coca con agua, cal y queroseno (o un hidrocarburo equivalente).

posteriormente, después de ser sometido a un nuevo proceso químico, en clorhidrato de cocaína³⁰. Cada proceso en Colombia utiliza sustancias específicas y se puede realizar en laboratorios diferentes, unos que producen la pasta (llamados cocinas, chagras o laboratorios rústicos) y otros donde se obtiene el clorhidrato, llamado cristalizadero.

Gráfica 1. Etapa de transformación de la coca en clorhidrato de cocaína³¹



²⁹ **Cocaína base:** Puede presentarse como polvo cristalino, habano, crema o café, dependiendo de las técnicas e insumos utilizados en su procesamiento. Se obtiene disolviendo la pasta de coca en ácido sulfúrico diluido y añadiendo permanganato de potasio. El precipitado obtenido se lava con agua y se seca.

³⁰ **Cocaína clorhidrato:** Se presenta como cristales, escamas brillantes o como polvo fino muy soluble en agua y acetona. Su obtención se logra disolviendo la cocaína base bruta en acetato de etilo o un solvente orgánico insoluble en agua, luego la solución se filtra y se agrega ácido clorhídrico concentrado y acetona. El clorhidrato de cocaína precipitado se filtra y se seca.

³¹ Elaborado con base en UNODC. Terminology and Information on Drugs. New York: UNODC, 2003. p. 18.

El detalle del proceso y las sustancias involucradas resulta pertinente, porque estos aspectos deben ser considerados para el diseño y ejecución de acciones de Política Pública para el Control de la Producción del narcotráfico, especialmente mediante procedimientos de interdicción: Identificación, ubicación y destrucción de los laboratorios para los diferentes procesos de la producción de cocaína y su comercialización, así como el tráfico de precursores químicos.

Los laboratorios se encuentran en zonas de difícil acceso, por lo tanto detectarlos no resulta sencillo y requiere de vastos trabajos de inteligencia, la vinculación de personas altamente capacitadas y empleo de herramientas tecnológicas sofisticadas. De igual forma, se identifican dificultades para controlar el flujo de las sustancias químicas que requiere cada proceso, pues muchos de los productos empleados son de libre circulación y comercio común.

Para su distribución y tráfico, el traslado del producto elaborado inicia desde los laboratorios para satisfacer tanto la demanda externa como interna; este es el momento donde los narcotraficantes corren los mayores riesgos, porque exponen una significativa inversión de recursos ilegales que han superado ya un proceso de transformación, en su tránsito desde las montañas y selvas, incluso por vías nacionales y centros urbanos.

En la actualidad, en el contexto interno, el tráfico de estupefacientes se desarrolla principalmente a través de las vías terrestres que parten principalmente de los centros de producción ubicados en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá, Guaviare, Norte de Santander, Sur de Bolívar, Antioquia y la región del Magdalena Medio, con destino a los principales puertos marítimos y zonas

costeras, que permiten el acopio y transporte a países centroamericanos o islas del Caribe, donde posteriormente son enviados a los Estados Unidos y Europa.

Igualmente el tráfico se presenta a través de la contaminación de contenedores, pasantes de drogas y vuelos ilegales. La región sur del país y la costa pacífica son las más empleadas para el tráfico de estupefacientes y sustancias químicas, por su ubicación estratégica en zonas fronterizas y presencia de grupos armados al margen de la ley. Para el tráfico de estupefacientes por vía marítima, continúa la utilización de lanchas tipo "go fast", que parten hacia lugares de tránsito, entre los que se encuentran las diferentes islas caribeñas y del Pacífico.

Toda la problemática presentada con antelación, permite finalmente acercarnos a la realidad que representa el peligro de las drogas para nuestro país y comprender la injerencia que ha tenido desde la década de los 70 en el sistema político colombiano, encarnada en una historia convulsionada por muertes, desastres, acciones terroristas y tragedias familiares que han terminado por afectar las instituciones y la democracia del país, arrojado un alto costo para la economía y vulnerado de manera reiterativa la ética y moral de los ciudadanos que han sido permisivos ante la corrupción y la obtención del dinero fácil. Este panorama nos obliga a establecer un compromiso ciudadano que permita luchar de manera decidida contra todas las manifestaciones de este flagelo, aportando desde los claustros académicos los razonamientos investigativos que permitan encontrar soluciones viables para superar de forma definitiva sus inagotables consecuencias.

2. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA: ANÁLISIS AL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA EN COLOMBIA

Adentrarse en el análisis de las Políticas Públicas en materia de control de las drogas, específicamente en relación con la producción de cocaína, supone considerar tanto los desarrollos teóricos, como la identificación de prácticas referidas a su estructuración e implementación. Con este aparte se pretende ofrecer una mirada sucinta en la materia, con miras a la formulación de recomendaciones de política para el abordaje del fenómeno de la producción de cocaína en Colombia.

2.1 IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se constituyen en la forma concreta en la que se expresa y ejerce el poder político a través del Estado, quien en cabeza del gobierno define las prioridades de acción mediante las cuales se busca conducir a una sociedad³². Entre otras características y potencialidades se identifica que concentran la capacidad de dar cuenta de una particular dinámica de exclusión, o de un esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los gobernados así como que hacen explícita una intención y acción gubernamental dirigida a atender un problema de carácter público. De lo anterior se infiere que las políticas no son

³² AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando et.al, La implementación de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993., p.8

neutras, toda vez que no son ajenas al conjunto de factores políticos o institucionales en el que se inscriben³³.

La implementación de las políticas públicas es la etapa de la política pública que da cuenta del espacio intermedio del actuar, en el que un conjunto de acciones transforma las intenciones en resultados observables³⁴. Implica la declaración de intereses gubernativos, que convoca a múltiples actores en una dinámica de relaciones de poder en la cual se expresan situaciones conflictivas³⁵.

Para Martin Rein y Francine Rabinovitz, estos escenarios de expresión del conflicto responden a condiciones denominadas imperativos, cuyo carácter refiere a los sectores y procesos típicamente identificados como dinamizadores de la gestión de la política pública. Así, los imperativos legal, racional/ burocrático y de consensos se constituyen en criterios de análisis que resultan pertinentes frente al abordaje de las políticas públicas³⁶.

Frente al imperativo legal, entre otros aspectos resulta interesante analizar, la legitimidad del proceso normativo que sustenta la política, en el entendido que consulta las voces de los actores dinamizadores / beneficiarios de la iniciativa; la

³³ MEDELLÍN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social, 2004. p. 16

³⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Op.cit., p.44.

³⁵ REIN, Martin y RABINOVITZ Francine En: AGUILAR VILLANUEVA, Ibíd., p.149

³⁶ Se entiende: por Imperativo Legal el cumplimiento de la exigencia legislativa, por parte de los subordinados, que se expresa a través de reglamentos producto de mandatos legislativos concordantes con los primeros. b) imperativo racional burocrático, alude a los procesos ejecutados desde la administración para avanzar hacia la superación de situaciones problemáticas. c) Imperativo Consensual, que implica el reconocimiento y la construcción de acuerdos entre los actores que definen la política pública.

relación entre el proceso legislativo de la política y los imperativos normativos, que incluye también el nivel y prestigio técnico de quienes proponen la iniciativa o proyecto de ley; y los niveles de apoyo o aceptación a la ley para la efectiva implementación de la política pública –de legisladores y ciudadanía-.

Respecto del imperativo racional, se destacan elementos tales como la coherencia entre las disposiciones normativas y los principios y orientaciones de la política pública - viabilidad que es determinada por la relación que expresan los imperativos legal y racional-; y la apropiación de la Política Pública por parte de la administración y su relación de factibilidad con la mecánica institucional.

Por último, en lo relacionado con el imperativo consensual se alude entre otros aspectos al tiempo de creación de la institucionalidad en relación con los resultados evidentes de la política pública; y el carácter de la institucionalidad y nivel de independencia de grupos de interés que inciden en el proceso legislativo.

Ahora bien, el proceso de implementación no solo se ve afectado por las situaciones conflictivas expuestas, debe contarse con diferentes momentos en los que a su vez se expresan los imperativos mencionados. De acuerdo con Rein y Rabinovitz, son etapas de la implementación la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la evaluación de la Política Pública³⁷; que si bien no se inscriben en estricto sentido en los desarrollos del Modelo Secuencial de Políticas Públicas, se constituyen en pasos contemplados por esta herramienta de análisis

³⁷ REIN, Martín y RABINOVITZ, Francine. La implementación: una perspectiva teórica. En: AGUILAR VILLANUEVA, Op.cit., p.441-442.

de las políticas públicas, que serán analizadas en otros apartes del presente documento.

Como se ha mencionado previamente, el objeto de análisis –particularmente de este capítulo -, se centra en los lineamientos de política en materia de control de la producción de drogas. Por tanto cabe precisar que son entendidos como orientaciones programáticas gubernativas –estrategias, planes, programas, proyectos y acciones-, que se expresan a manera de disposiciones administrativas en las cuales se explicitan instrucciones para dar curso a la política pública con el objeto de avanzar hacia la superación de problemas públicos.

Ahora bien, además de acoger para la orientación del análisis los imperativos del proceso de implementación mencionados por Rein y Rabinovitz –parte de sus desarrollos- se considera oportuno atender a factores propios de las políticas públicas en el orden nacional³⁸, dado que los desarrollos expuestos, expresan carácter típico ideal frente al objeto de análisis, en su acepción weberiana.

Toda vez que las Políticas Públicas se dinamizan a través de la acción gubernativa, y que ésta se inscribe en las características del régimen político, se

³⁸ Para estos efectos, rasgos de las políticas públicas tales como: la resistencia institucional a la planeación y evaluación de las políticas; la desconexión entre orientación de política y presupuestación; la existencia de sistemas de control que obstaculizan la acción gubernamental; la excesiva concentración del poder; la usurpación de funciones en determinadas entidades y organismos públicos; la inestabilidad en cargos de toma de decisiones –cargos ministeriales-; la tendencia a la producción de agendas públicas en función de los deseos del gobernante y h) La informalidad institucional generalizada, no pueden ser omitidos a la hora de ofrecer recomendaciones de políticas públicas implementadas en Colombia. MEDELLÍN, Op.cit., p.12

identifica pertinente considerar la relación entre régimen Político, autonomía gubernativa y política pública³⁹.

En este contexto se identifican posibles categorías orientadas al análisis de las políticas para el Control de la Producción de Cocaína. Para Francisco E. Thoumi, en Colombia, éstas expresan concordancia con enfoques represivos y punitivos, que plantean el problema de su producción, tráfico y consumo como un asunto anómico que amerita ser abordado desde la sanción, con el objeto de evitar la expansión de conductas desviadas en otros miembros de la sociedad⁴⁰. Ello sugiere el establecimiento de supuestos universales sobre la causalidad del fenómeno, la inobservancia de niveles diferenciales de desarrollo económico y político de las sociedades, de las construcciones culturales y rituales en torno a la producción y el uso de las drogas, y de factores subjetivos que favorecen la proclividad al crimen, entre otros.

Para estos efectos además de considerar factores referidos a los imperativos expuestos con anterioridad, se considera necesario ahondar en elementos relacionados tanto con la capacidad institucional como con la autonomía gubernativa, en el marco de los contenidos que expresa el régimen político. Respecto de la capacidad institucional, surgen inquietudes en relación con los niveles de implementación de las políticas públicas en materia de control de la

³⁹ El régimen político define los límites y las posibilidades en el diseño e implementación de las políticas públicas, establece el carácter con que se generan y dinamizan -en contextos democráticos o autoritarios- y orienta las condiciones -gestión ejecutiva o legislativa-, que determinan su ciclo de existencia. En este sentido aproximarse a las Políticas Públicas considerando las características del régimen político ofrece a los estudios la oportunidad de identificar problemas de consistencia y persistencia de la democracia así como dimensionar la capacidad estructural de los Estados y gobiernos frente a la producción de cambios que reclaman las sociedades. *Ibíd.*, p. 8

⁴⁰ THOUMI, Francisco. Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo americanas. En: CAMACHO GUIZADO, Alvaro (Editor). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006. p.165.

producción de cocaína, en el territorio nacional. En cuanto a la autonomía gubernativa, se hace necesario analizar factores tales como la capacidad del gobierno para mantener el poder político frente a la implementación de las políticas públicas, así como el relacionamiento entre las condiciones formales de la democracia y los comportamientos sociales e institucionales no formales, es decir los que no se acogen a los primeros.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTROL DE DROGAS: LINEAMIENTOS

Las políticas públicas para el control del problema del narcotráfico en el orden internacional oscilan entre la perspectiva de prohibir y la de reducir los daños. Las primeras buscan sancionar tanto el consumo como la producción, criminalizando las acciones vinculadas a la cadena del narcotráfico. En esta perspectiva se enmarcan las políticas de Estados Unidos cuya inversión en cooperación internacional se destina en su mayoría (95%) a la reducción de la oferta de drogas⁴¹.

Por otra parte, dentro de la perspectiva opuesta, se encuentran las políticas orientadas a la prevención y la reducción o mitigación de los daños en los distintos momentos de la producción, distribución y consumo. Se entiende éste como “un enfoque estratégico para reducir las consecuencias negativas del consumo y la prohibición de las drogas, reconociendo que posiblemente ninguna de ellas

⁴¹ LABROUSE, Alain. La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Alvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006. p. 48.

desaparecerá en el futuro inmediato”⁴². De acuerdo con lo anterior, la inversión realizada por la Unión Europea se dirige a las iniciativas de mitigación de los efectos negativos especialmente en su fase de consumo y a entender al narcotráfico como un problema de salud pública. Las consecuencias de propiciar un mercado común europeo en la década de los 90, también generaron nuevos riesgos geopolíticos y un panorama novedoso para enfrentar el problema de las drogas en un entorno de libre circulación y mercado, con una adicional y creciente preocupación por el bienestar de sus ciudadanos y ciudadanas. En consecuencia las políticas públicas de la Unión Europea han variado para ajustarse a las necesidades y exigencias de esta creciente comunidad de naciones y al ritmo de las necesidades sociales más apremiantes.

Esta dinámica es explicada por instrumentos internacionales como el Tratado de Ámsterdam, 1999, en el que se señala que la orientación de política frente al problema de las drogas es a la “reducción de los daños”, especialmente en la salud pública; o en la estrategia antidrogas “Plan de Acción 2000-2004”, que se replanteó con un nuevo “Plan de Acción 2005-2012”, más amplio en tiempo, menos concreto en acciones directas para afectar el problema y con objetivos “mucho más prudentes e imprecisos”⁴³.

En cuanto a la cooperación con América Latina, la Unión Europea cuenta con el “Plan de Acción de Panamá”⁴⁴, que “ofrece una excelente plataforma conceptual para desarrollar una cooperación no sólo puntual e instrumental, sino también un

⁴² NADELMAN, Ethan A. La Reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas. En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 71.

⁴³ ESTIEVENART, Georges. La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 26.

⁴⁴ Plan de Acción global en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, Ciudad de Panamá, Abril de 1999.

apoyo de alcance estratégico, abarcando los recursos humanos, institucionales, científicos y civiles necesarios para concretar la emergencia de una verdadera cultura estratégica”⁴⁵. Cabe mencionar, que este instrumento expresa una fuerte crítica al Plan Colombia al considerar que su enfoque centrado en la intervención militar, afecta las condiciones en algunas zonas del país y dificulta la cooperación internacional con otras regiones. El Parlamento Europeo “Insiste en que la intervención de la Unión Europea deberá seguir una estrategia propia, no militarista, que conjugue neutralidad, transparencia, participación de la sociedad civil y compromisos de los participantes en la mesa de negociación”⁴⁶.

Entre la orientación a la reducción de daños y el enfoque prohibicionista, se inscriben las orientaciones de las Naciones Unidas frente al problema de las drogas, desde las cuales se atiende a las consecuencias sociales del narcotráfico y a la necesidad de alcanzar un “desarrollo alternativo”⁴⁷, haciendo énfasis en los abordajes integrales a la problemática. Sin embargo, el organismo carece de políticas diferenciadas para enfrentar cada uno de los eslabones en la cadena del narcotráfico, por lo que sus esfuerzos se vinculan a otros lineamientos de agenda internacional como los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Quizás uno de los aportes más importantes de las Naciones Unidas es la elaboración periódica de informes mundiales sobre el tema de las drogas, que recogen sistemáticamente información que ayuda a comprender el problema y que

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 33.

⁴⁶ PARLAMENTO EUROPEO. Resolución “Sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia”, 2 de febrero de 2000. Citada por LABROUSSE, Alain. La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 50.

⁴⁷ CALVANI, Sandro. ¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos, o al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados? En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 6 y 7.

ofrece una visión de conjunto de la situación, constituyéndose en un insumo indispensable para la planeación y diseño de política.

En cuanto a la perspectiva prohibicionista, “a lo largo de la historia, los formuladores de políticas de Estados Unidos han enfocado los problemas asociados con el consumo de drogas ilícitas esencialmente como un asunto de seguridad nacional”⁴⁸. Cabe precisar que es ésta la perspectiva que acoge Colombia, que se expresa a través de la lucha frontal contra el terrorismo y con la vinculación de las drogas a la seguridad nacional del gobierno 2002 a 2010, facilitando que en control de la producción y del tráfico de drogas se presente como parte de la Guerra Mundial contra el Terrorismo⁴⁹.

En general, políticas restrictivas centradas en la prohibición del tráfico y consumo de drogas generan efectos adicionales, tales como el gasto penitenciario creciente, puesto que más de la mitad de la población reclusa en las cárceles federales es convicta por cargos relacionados con drogas⁵⁰. En cuanto a la producción, sin contar con las cifras de drogas sintéticas, el énfasis de las políticas estadounidenses está en la interdicción a la producción y exportación desde los países proveedores, para lo cual se han implementado tres tipos de programas: erradicación, desarrollo de cultivos alternativos y métodos internos de ejecución de la ley para que se persigan a los traficantes y refinadores. Estas estrategias implican un esfuerzo para fortalecer militarmente a los países productores, orientación que coincide además con la perspectiva de seguridad nacional asumida frente a las drogas.

⁴⁸ YOUNGERS, Coletta A. Drogas, Narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 107.

⁴⁹ REUTER, Peter. Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia. En: CAMACHO GUIZADO, Op. Cit., p. 102.

⁵⁰ Ibid., p. 91-92.

La militarización de la política internacional de control de drogas de Estados Unidos, inició a finales de los años 80 con la “Iniciativa Andina contra las Drogas”, en este contexto, de manera reciente -1999-, se inscribe el Plan Colombia como un instrumento de canalización de la ayuda económica norteamericana en Suramérica.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, “no hay pruebas que demuestren que las intervenciones en Colombia hayan contribuido a la reducción de los problemas”, especialmente porque no se han realizado evaluaciones específicas de los efectos de tales intervenciones⁵¹. Un estudio relacionado, adelantado por The Washington Office on Latin America durante tres años, evidencia que el precio de la droga ha bajado considerablemente y la calidad del producto ha subido a pesar de la inversión en la política antidrogas⁵².

2.3. POLÍTICAS EN COLOMBIA

Es conveniente señalar que se ofrecen reflexiones en materia de la implementación de las políticas, referidas de manera expresa al desarrollo de sus lineamientos. En este contexto, se describen a continuación los contenidos de dichas políticas y de las disposiciones administrativas que dan cuenta de su operacionalización, aproximándose de manera tangencial al desarrollo de explicaciones en torno a algunas de las categorías contempladas por los

⁵¹ REUTER, Op. Cit., p. 98-100.

⁵² Citado por YOUNGERS, Op. Cit., p. 132-134.

Imperativos Legal, Racional y Consensual inscritos en el modelo de implementación de políticas desarrollado por Rein y Rabinovitz, así como considerando aspectos relacionados con la Capacidad Institucional y la Autonomía Gubernativa en el contexto del régimen político, descritos en el modelo de análisis de Pedro Medellín.

2.3.1 Lineamientos de la política pública nacional

Las Políticas Públicas para el Control de la oferta de la Cocaína se entienden como instrumentos de los Estados- en el contexto de la globalización-, operacionalizados por gobiernos nacionales, que destinan recursos y contemplan acciones orientadas a controlar y atenuar los factores que favorecen la producción y distribución de la cocaína. Así mismo estas políticas específicas se enmarcan dentro de las políticas más amplias de cada gobierno, que para el caso de Colombia en el periodo considerado son los Planes de Desarrollo de los dos gobiernos de Álvaro Uribe. En ambos documentos se asume el problema de las drogas dentro de las estrategias para brindar seguridad democrática (Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006⁵³) y consolidar tal seguridad (Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, 2006-2010⁵⁴), y en ese sentido se asocian directamente con el crimen organizado.

La política formulada a partir del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 es, en consecuencia, la de “Defensa y Seguridad Democrática”, y la del Plan Nacional de

⁵³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario. Bogotá: DNP, 2002.

⁵⁴ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2006.

Desarrollo 2006-2010 es la de “Consolidación de la Seguridad Democrática”. Dado que el presente estudio se circunscribe al periodo 2002-2008, se ha considerado pertinente abordar en este aparte los desarrollos referidos a estas dos políticas, teniendo en cuenta que se constituyen en los instrumentos de mayor afinidad temporal con el objeto de análisis; son iniciativas de gobierno inscritas en un periodo presidencial superior a cuatro años, en razón del proceso de reelección, e incorporan en sus orientaciones, medidas específicas en materia de control de la producción de drogas en Colombia.

La política para el problema de las drogas tiene unos antecedentes importantes que muestran el proceso de maduración tanto del problema del narcotráfico como de las medidas que se han asumido para enfrentarlo. Es así como las primeras acciones militares para erradicar cultivos de marihuana ocurren en La Guajira durante la administración Turbay Ayala (1978-1982) a instancias del gobierno estadounidense. Durante el gobierno de Belisario Betancourt se expidió la ley 30 de 1986, el Estatuto Nacional de Estupefacientes para regular los temas relacionados con las drogas. Esta legislación se acompañó de la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes, que desde entonces ha “formulado las políticas, planes y programas que las entidades públicas, privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas, que producen dependencia”⁵⁵.

La penetración de las redes de narcotraficantes en la vida cotidiana y la política nacionales durante la década de los 80 propició varios ajustes a la política de lucha contra las drogas, que en esos años empezó a enfrentar con rigor la sombra

⁵⁵ DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Manual de Calidad. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, noviembre 2008. P. 4.

del terrorismo. La extradición como instrumento de presión para que los narcotraficantes abandonaran la ilegalidad motivó, a su vez, una acción de represalia por parte de los afectados, con lo que se afectó tanto a personalidades relacionadas con el tema como a la sociedad civil en general.

Durante el gobierno Barco Vargas (1986-1990) se mantuvo una política de confrontación, pero también se incorporó la perspectiva de la 'responsabilidad compartida' entre los países productores, los proveedores de insumos y armas, los paraísos fiscales y los países consumidores. También es este un periodo en el cual el modelo paramilitar potencia la violencia al sumar un actor ilegal armado al persistente problema de la insurgencia.

Los ajustes a la política para enfrentar las nuevas situaciones se materializaron en 1990 con la creación de la "Dirección Nacional de Estupefacientes, como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio de Justicia; para la eficaz ejecución de las decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes"⁵⁶. En 1992 se le otorga a esta Dirección la naturaleza jurídica con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio propio y régimen especial de contratación administrativa. Por la misma época ocurrió el cambio de Constitución política que también afectó el tema de la lucha contra las drogas, en especial con la creación de instituciones como la Fiscalía General de la Nación, porque prohibió la extradición de colombianos –aunque luego se derogaría tal decisión –y se abrió la posibilidad de combatir el narcotráfico y el lavado de activos con la incautación de bienes y la extinción sobre su dominio.

⁵⁶ *Ibidem*.

Las dudas sobre el ingreso de dineros del narcotráfico a la campaña para la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998) significaron una época de tensiones con el más grande socio de Colombia en la lucha contra el tráfico de drogas, los Estados Unidos. Uno de los aspectos que caracterizó este tiempo fue la decisión de ese país de quitarle la “certificación” a Colombia en 1996, mecanismo mediante el cual se restringió la cooperación bajo la tesis de que el país no estaba tomando las medidas suficientes para controlar la producción, el tráfico y el uso de drogas⁵⁷.

El gobierno de Andrés Pastrana centró muchos de sus intereses en el proceso de negociación por una salida pacífica y concertada al conflicto interno, pero sin descuidar la lucha antinarcóticos, que organizó en un documento que formula el llamado Plan Colombia, que es “una estrategia integral de cooperación bilateral, cuyo objetivo general es combatir las drogas ilícitas y el crimen organizado, para así contribuir a la reactivación económica y la consecución de la paz en Colombia, al tiempo que se fortalece el control sobre la oferta de drogas ilícitas en las calles norteamericanas”⁵⁸. Este plan de cooperación inicialmente pactado a seis años se ha ido extendiendo en el tiempo para consolidar sus resultados, en especial gracias a la coincidencia que tiene con las políticas del presidente Uribe Vélez.

Las estrategias formuladas en el documento de la Defensa y Seguridad Democrática (2002-2006), señalan las consecuencias sociales del fenómeno de las drogas, haciendo énfasis en la financiación de actividades terroristas con recursos del narcotráfico. Se acentúa también el enfoque prohibitivo que centra los esfuerzos en la interdicción de los diferentes eslabones de la cadena de producción y comercialización de narcóticos.

⁵⁷ YOUNGERS, Op. Cit., p. 124.

⁵⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. Balance Plan Colombia (1999-2005). Bogotá: DNP-DJS, Septiembre 2006. P. 4.

Por su parte el documento Consolidación de la Seguridad Democrática (2006-2010) refleja el proceso de adaptación de los grupos o carteles de narcotráfico a las políticas de interdicción del Estado, señalando la modificación en los modelos de cultivo y la expansión territorial hacia áreas más distantes, llegando incluso a abarcar áreas protegidas como parques naturales. La política y sus acciones, entonces, se orientan a incrementar los costos de la producción de cocaína, dificultando su procesamiento y transporte. Para alcanzar este objetivo se requiere, por lo tanto, mayor inversión en las entidades destinadas a las tareas de interdicción.

Las entidades llamadas a participar en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado son las que conforman los Ministerios de Defensa (en especial las Fuerzas Armadas) y del Interior y la Justicia (en particular la Dirección Nacional de Estupefacientes), y el Departamento Administrativo de Seguridad. En consecuencia, los múltiples y complejos esfuerzos por fortalecer tales entidades y sus acciones repercuten directa e indirectamente sobre las medidas orientadas a la consolidación de la seguridad democrática y, por lo tanto, también sobre las acciones contra el problema de las drogas.

Cada una de las fases del proceso de la cocaína –cultivo, producción, tráfico y consumo-, ha generado la implementación de políticas públicas para su control: “Cada eslabón en la cadena de distribución representa una serie de oportunidades distintas de ejecución de la ley y está vinculado a sus propias agencias e instituciones”⁵⁹. Por lo tanto, las acciones encaminadas a combatir la producción y

⁵⁹ REUTER, Op. Cit., p. 84.

el tráfico de las drogas se plantean bajo un enfoque “de cadena”, para debilitar el negocio del narcotráfico en los diferentes eslabones de su proceso: reducir las áreas cultivadas, debilitar la infraestructura de procesamiento y atacar los bienes y activos relacionados con el producto de estas actividades⁶⁰. De acuerdo con esta perspectiva, las iniciativas específicas para atacar cada eslabón contribuyen a su vez a debilitar los demás, así que no es fácil circunscribir algunos de los indicadores existentes sólo a un determinado proceso.

En el caso de los cultivos, las acciones se orientan a erradicar las plantas de manera mecánica o química, generando a su alrededor las medidas de contingencia necesarias para la sustitución de cultivos o la garantía de una fuente de ingresos para las familias que viven del agrocultivo; una expresión de este tipo de abordaje es la ya mencionada Gestión Presidencial contra Cultivos Ilícitos (PCI), iniciativa que incorpora las estrategias de Erradicación Manual Voluntaria y Erradicación Manual Forzosa. La primera dinamizada a través de Familias Guardabosques y Proyectos Productivos, y la segunda implementada a través de los Grupos Móviles de Erradicación. Estas medidas exigen considerar abordajes integrales que responden a la complejidad del problema mismo, se requieren iniciativas que incluyan ofertas económicas rentables para la sustitución de los cultivos y la comercialización de las cosechas, la renovación del material ecológico que haga productivo el terreno nuevamente, la erradicación mencionada, y otras inversiones de tipo social para la población involucrada. Por lo general, la cifra que indica los avances en el control de este proceso son las hectáreas erradicadas manual o químicamente, y la sustitución de cultivos.

⁶⁰ URIBE VÉLEZ, Álvaro. Informe al Congreso 2003. 20 de Julio de 2003. P. 23.

En cuanto al tráfico y comercialización de la droga elaborada, las medidas vinculan a la comunidad internacional, en especial la relación entre países productores y países consumidores, de manera que se logre establecer controles efectivos en los diferentes puntos de tráfico como los aeropuertos, puertos marítimos y zonas de frontera.

Respecto de la etapa intermedia entre el desarrollo de los cultivos de coca y el tráfico y consumo de cocaína se encuentra el proceso de transformación de la hoja, en pasta base y posteriormente en clorhidrato de cocaína. Las medidas para controlar tal proceso, están directamente relacionadas con la interdicción de las sustancias indispensables - durante su uso, comercialización, distribución y transporte- y la destrucción de laboratorios. Es fácil que el tráfico de dichas sustancias propicie ocasiones de corrupción tanto en las entidades encargadas de su vigilancia y control, en la comunidad y en las empresas privadas que las utilizan legalmente. Este último aspecto también acarrea una tensión permanente con la industria química privada que se ve afectada por la prohibición e interdicción sobre algunas de esas sustancias.

En esta materia, la Dirección Nacional de Estupefacientes es la entidad que asume la regulación de los insumos y precursores químicos para la producción de la droga y para ello reglamenta, a través de resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de estupefacientes, la interdicción de la producción, transporte y comercialización de las sustancias respectivas en zonas que se identifican como problemáticas.

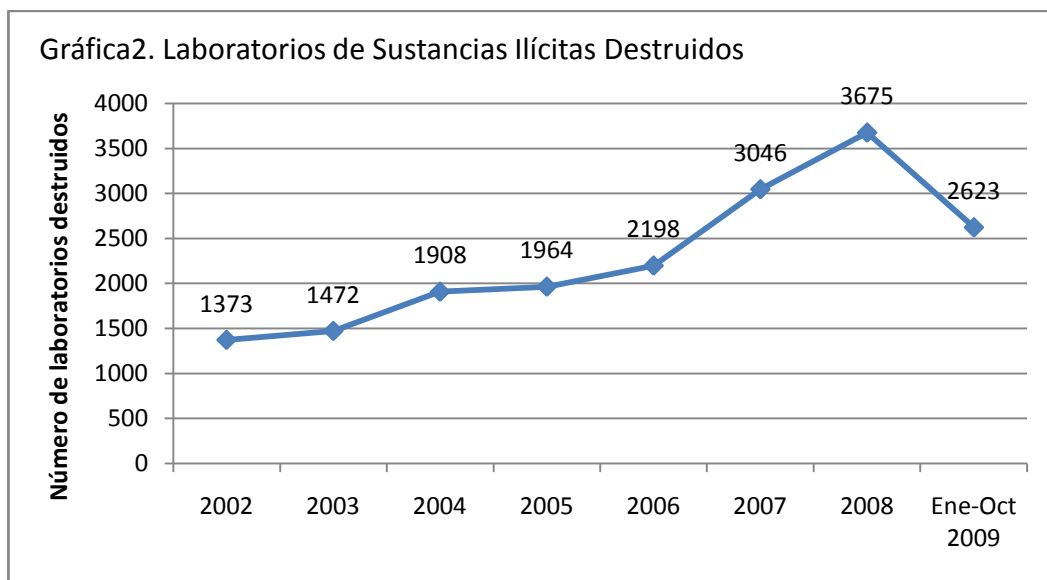
En lo que tiene que ver directamente con este eslabón de la producción de la cocaína también es importante señalar que las diferentes políticas mencionadas no identifican acciones discriminadas por el tipo de droga que se pretende controlar, es decir, que no se encuentran lineamientos específicos referidos a la cocaína e igual ocurre con los indicadores para registrar el avance en la lucha contra su producción. Varias estadísticas ayudan a visibilizar la situación frente al problema aunque de manera indirecta para el tema específico de la producción, tales como el número de personas nacionales y extranjeras capturadas; personas extraditadas; número de aeronaves, motonaves, vehículos y armas incautadas; número de bienes propuestos y objeto de la acción de extinción del derecho de dominio; organizaciones desmanteladas y pistas ilegales destruidas.

Debido a que los controles sobre la fase de producción se concentran en la comercialización, traslado, almacenamiento y uso de sustancias químicas para la transformación en laboratorios especializados, los indicadores disponibles son el volumen de precursores químicos inmovilizados e incautados, el número de laboratorios destruidos y la cantidad de clorhidrato de cocaína incautada antes de ser movilizada desde los laboratorios. Para estos aspectos el informe de gestión del Ministerio de Defensa a octubre de 2009 presenta información pertinente en la gráfica 2⁶¹.

Como se observa en esta gráfica, el número de laboratorios destruidos anualmente expresa un constante aumento que parece reflejar el esfuerzo de las diferentes entidades involucradas en la lucha contra este eslabón de la producción de drogas. Vale la pena precisar que los resultados para los laboratorios

⁶¹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD. Bogotá: Dirección de Estudios Sectoriales, Grupo de Información Estadística Ministerio de Defensa Nacional, Octubre de 2009.

especializados (cristalización), al menos para 2007⁶², no experimentan el mismo incremento que los de las cocinas o laboratorios de transformación de hoja de coca en pasta y base de coca. Así mismo, el 99% de los laboratorios destruidos corresponden al proceso de producción de cocaína por ser la droga de mayor producción y la que necesita infraestructuras especializadas para su extracción y refinamiento⁶³.



Fuente: Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y Comando General de las Fuerzas Militares. Grupo de Información y Estadística del Ministerio de Defensa Nacional. Cifras preliminares sujetas a variación. En cuanto a los laboratorios destruidos también se incluyen las “cocinas” y los “cristalizaderos”.

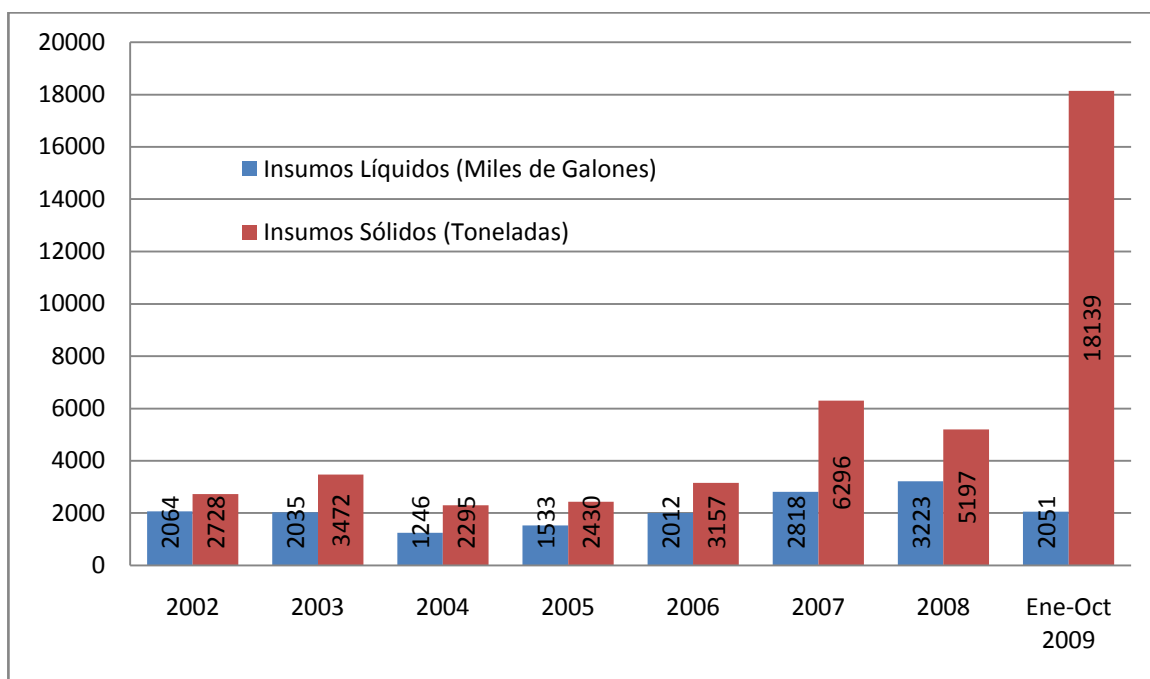
En relación con las Inmovilizaciones e Incautaciones, si bien los datos referidos a insumos para el procesamiento de drogas no muestran una tendencia tan clara como la de destrucción de laboratorios, es evidente un aumento paulatino

⁶² DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Observatorio de Drogas de Colombia Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008. p. 108.

⁶³ *Ibíd.*, p. 108

especialmente en los últimos tres años. Este incremento a partir del 2007 coincide con un cambio en la dinámica de las herramientas jurídicas de la Dirección Nacional de Estupefacientes pues entre 2006 y 2007 se expidieron al menos siete resoluciones expresamente encaminadas a la interdicción para determinadas sustancias en lugares muy específicos identificados previamente por las autoridades por su comportamiento afín al narcotráfico.

Gráfica 3. Inmovilizaciones e Incautaciones de Insumos



Fuente: Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y Comando General de las Fuerzas Militares. Grupo de Información y Estadística del Ministerio de Defensa Nacional. Cifras preliminares sujetas a variación.

El aumento sustancial en el 2009 coincide a su vez con un cambio aún mayor en la regulación, pues a finales de 2008 se estableció un control más estricto y

unificado de las sustancias sólidas y líquidas a través de la Resolución 019 del 30 de octubre de 2008, que fue modificada a su vez por la Resolución 009 de 2009. Estos instrumentos fortalecen los controles en el país, ampliando las áreas sobre las cuales se encuentra la interdicción, y precisando en detalle los límites en las cantidades de cada sustancia que se permiten. Además se establecen medidas “para controlar la venta, la compra, la distribución, el consumo y el almacenamiento de las sustancias químicas” al establecer “la obligación para las personas que realicen dichas actividades, en cantidades superiores a las indicadas, de llevar un registro de las transacciones en un libro de control, al igual que solicitar a la Dirección Nacional de Estupefacientes el Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes”⁶⁴.

Sin embargo, si el mercado sigue abasteciendo el producto final es porque continúan existiendo los laboratorios con suficientes insumos para procesar el alcaloide. También hay que considerar los rápidos avances tecnológicos que facilitan una mayor producción aún ante unas condiciones más adversas, como son las que se pueden percibir según los positivos avances en la lucha contra las drogas.

⁶⁴ DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Resolución 009 de 2009.

3. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN LA IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLOS DE LAS POLÍTICAS EN MATERIA DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN DE DROGAS.

Como se ha señalado en capítulos anteriores, la viabilidad de una política en su proceso de implementación depende del reconocimiento de las condiciones y de contexto para su diseño; de la relación efectiva entre las necesidades, demandas y requerimientos sociales frente al proceso de elaboración de lineamientos; de la voluntad política y los recursos invertidos por el Estado para su dinamización y del monitoreo y seguimiento a su ejecución para la introducción de ajustes que le permitan mantener vigencia y pertinencia frente al asunto público que amerita ser intervenido.

En este contexto, el presente capítulo pretende aproximarse al análisis de la inversión de los recursos del presupuesto nacional y de cooperación internacional en materia de control de drogas en Colombia, específicamente en relación con la dinámica de la producción de cocaína.

Para estos efectos, se hace necesario abordar los siguientes aspectos: la particularidad del fenómeno y sus alcances en términos del ejercicio del poder económico, con lo que se espera dimensionar las necesidades de inversión para atenuar de manera efectiva los impactos de la producción de drogas; las características de la distribución de recursos destinados a la implementación de

las Políticas Defensa y Seguridad Democrática y Consolidación de la Seguridad Democrática; y la distribución de recursos en el orden nacional.

Hasta este punto del estudio los apartes que dan cuenta del problema de investigación, el análisis a los lineamientos de las políticas públicas en materia de producción de drogas y la distribución de recursos para su implementación, se espera precisar aspectos referidos a la gestión de dichas políticas, así como proponer recomendaciones orientadas a optimizar las intervenciones conducentes al control de la producción de drogas, particularmente de la cocaína en Colombia.

3.1 LA ECONOMÍA DEL CRIMEN Y LOS FLAGELOS DE LA LUCHA ANTIDROGAS

Analizar la dinámica y condiciones de la distribución de recursos implica considerar las características económicas y políticas del fenómeno de la producción y tráfico de las drogas. En este sentido y atendiendo a algunos de los desarrollos del capítulo anterior, cabe precisar que se considera que el problema de las drogas responde a la lógica del crimen transnacional organizado, que afecta a la seguridad, la economía y la política de las naciones, incidiendo en las condiciones del régimen político y en la credibilidad de la acción gubernativa.

Toda vez que las etapas de producción, tráfico y consumo de drogas posibilitan dinámicas de ilegalidad en términos del fortalecimiento de redes criminales, debilitamiento de la institucionalidad y reproducción de la violencia entre otros

factores, se deriva de ello la consolidación de relaciones de poder económico y político, en sociedades que expresan el problema.

Respecto de la incidencia de la economía del crimen en los mercados legales (internacionales, nacionales y regionales), cabe señalar que el ejercicio de su poder se caracteriza principalmente por la inversión de los beneficios de las actividades criminales en actividades legítimas; la manipulación de los procesos legales y los sistemas financieros; la injerencia en la mecánica de los sistemas penales; la penetración en el poder político y los procesos democráticos; y la capacidad de adaptación de los modelos económicos de organismos multilaterales a las economías de la ilegalidad⁶⁵, todo ello en contextos de globalización económica y acceso a nuevas tecnologías, que sin duda facilitan empoderar la mecánica económica de la producción y tráfico de drogas.

De acuerdo con Manuel Castells, en Colombia la economía de las drogas financia y coexiste con estructuras criminales que complejizan las expresiones de la ilegalidad (lavado de dinero, tráfico de armas, trata de personas y secuestro). Por ende, se plantea pertinente enfocar la inversión hacia: la disminución de la demanda y la exportación, la focalización de acciones en el proceso de transformación de la materia prima (insumos, laboratorios, tecnología, precursores químicos, telecomunicaciones), el control del mercado y la comercialización (sobre las alianzas estratégicas entre organizaciones criminales transnacionales), el mejoramiento de los controles sobre el sistema financiero, el fortalecimiento del sistema de investigación y del sistema judicial para mitigar la coacción por medio de la violencia y disminuir sus niveles de expresión, y el desarrollo de políticas integrales en materia de control de la producción.

⁶⁵ CASTELLS, OP.cit, 2006. P. 200-201.

Por todo lo anterior se esperaría que los recursos orientados al control de las drogas atiendan y se ajusten de manera proporcional, entre otros aspectos, a las características que presenta el fenómeno y a las condiciones de la lucha por combatirlo.

3.2 DINÁMICA DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS “DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA” Y “CONSOLIDACIÓN DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA”

La inversión para la lucha contra el narcotráfico en Colombia tiene dos grandes fuentes de financiación de los interesados directos en ella: el país productor, Colombia, y los países consumidores, Europa y –principalmente –Estados Unidos. Tal como se explica en los capítulos anteriores, la política frente a las drogas entre 1999 y 2006 estuvo organizada alrededor del Plan Colombia, para el cual “se realizaron inversiones totales por US\$ 10.732 millones. De estos recursos, US\$ 6.950 millones (64,8%) se ejecutaron como esfuerzo fiscal colombiano, y US\$ 3.782 millones (35,2%) como aportes del Gobierno de Estados Unidos”⁶⁶ (ver Tabla 4).

En relación con la temporalidad del mencionado Plan, cabe mencionar que se traslapa con las políticas de los gobiernos del presidente Álvaro Uribe, en especial

⁶⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. Balance Plan Colombia, Op. Cit., P. 5.

con sus políticas de “Defensa y Seguridad Democrática” y “Consolidación de la Seguridad Democrática”, que incorporan también la lucha contra las drogas.

El respaldo estadounidense a esta política se favorece por la relación entre narcotráfico y terrorismo, de manera que se facilita la destinación de fondos de la guerra global contra el terrorismo a la guerra específica contra el narcotráfico, particularmente en Colombia. Esto se aprecia en la especial vinculación que tiene la cooperación de los Estados Unidos hacia Colombia que tuvo su auge entre el 2003 y el 2007, cuando la política de ese país decidió arreciar su lucha contra el terrorismo, que para el caso colombiano consideran como narco-terrorismo. Esta ayuda, asociada al Plan Colombia, empezó en el 2008 su proceso de ajuste y ‘nacionalización’, con el ánimo de reducir los recursos extranjeros y consolidar la inversión nacional⁶⁷.

Tabla 4. Recursos ejecutados del Plan Colombia 1999-2005

| Componente | Nación | | Estados Unidos | | Total | |
|---|--------------|--------------|----------------|--------------|---------------|-------------|
| Fortalecimiento institucional | 2.387 | 22,24% | 465 | 4,33% | 2.852 | 26,57% |
| Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado | 3.378 | 31,48% | 2.787 | 25,97% | 6.165 | 57,45% |
| Reactivación económica y social | 1.185 | 11,04% | 530 | 4,94% | 1.715 | 15,98% |
| Total | 6.950 | 64,8% | 3.782 | 35,2% | 10.732 | 100% |

Cifras en millones de dólares. Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (MDN) y Acción Social. Cálculos: DJS - DNP.

⁶⁷ PINZÓN BUENO, Juan Carlos (Viceministro de Defensa para la Estrategia y Planeación). Resultados y Futuro del Plan Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Mayo de 2009. p. 35.

Fedesarrollo y la Universidad de los Andes financiaron un estudio de Daniel Mejía y Pascual Restrepo⁶⁸ en el cual realizan un análisis detallado de la situación económica del Plan Colombia frente a la lucha contra el narcotráfico. En ese documento se consideran modelos de análisis propios de la ciencia política –como la teoría de juegos –para los que identifican dos grandes grupos de inversión de los recursos de los diferentes actores involucrados: la producción y el tráfico.

Como afirman estos autores, “entender las motivaciones, los objetivos y las respuestas estratégicas de los actores involucrados en esta guerra es fundamental a la hora de (re)diseñar las políticas anti-droga”⁶⁹. Los objetivos que buscan los actores involucrados son de muy clara identificación: los agentes ilegales buscarán maximizar las ganancias derivadas de su negocio luchando por mejorar la seguridad de los cultivos, los laboratorios y las rutas de tráfico y distribución, mientras que los actores oficiales intentarán acciones de interdicción en los diferentes eslabones de la cadena de la producción. En este aspecto resulta interesante la diferencia que establecen entre los objetivos de los gobiernos interesados: el gobierno de los Estados Unidos quiere minimizar la cantidad de cocaína que llega a sus fronteras, mientras que el gobierno colombiano quiere “minimizar los costos asociados a la producción y tráfico de drogas y los costos de la guerra contra estas dos actividades”⁷⁰.

La perspectiva con la que se ha asumido el problema de las drogas en Colombia coincide con el interés de gestionar las acciones de política desde el enfoque internacional contra las redes criminales. Los datos presentados a continuación

⁶⁸ MEJÍA, Daniel y RESTREPO, Pascual. (Universidad de los Andes) La guerra contra la producción y tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de coyuntura económica, Mayo 2009.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 32.

⁷⁰ *Ibíd.*, p. 14.

evidencian el interés por la militarización de la lucha contra las drogas, directamente o a través del fortalecimiento de las instituciones responsables. Debido al vínculo que se establece entre combatir la producción de la droga y la pugna por el control del territorio, el Gobierno colombiano preferiría que la asistencia militar del Plan Colombia se destinara a financiar los esfuerzos de erradicación y la lucha por el control territorial, es decir, a la guerra contra la producción⁷¹.

La inversión del Plan Colombia se distribuyó porcentualmente por componente en un 57,5% para la lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado, un 26,6% para el fortalecimiento institucional y el 16% restante para la reactivación económica y social⁷² (ver Tabla 1). Si se discrimina esta cifra por fuente financiadora, cerca de la mitad del gasto colombiano (aprox. US\$3.4 billones) y tres cuartas partes de la asistencia de EE.UU. (aprox. US\$2.8 billones) financiaron el componente militar de la guerra contra la producción y tráfico de drogas y las organizaciones criminales asociadas con estas actividades⁷³.

En cuanto al presupuesto general de la nación para temas de “defensa y seguridad”, en donde se inscribe la lucha contra el narcotráfico, “la tendencia histórica del gasto militar muestra que en Colombia éste ha respondido a factores coyunturales, más que a tendencias armamentistas o lineamientos claros de política”⁷⁴. La tendencia durante la década de los 90 indica un constante aumento

⁷¹ *Ibíd.*, p. 31.

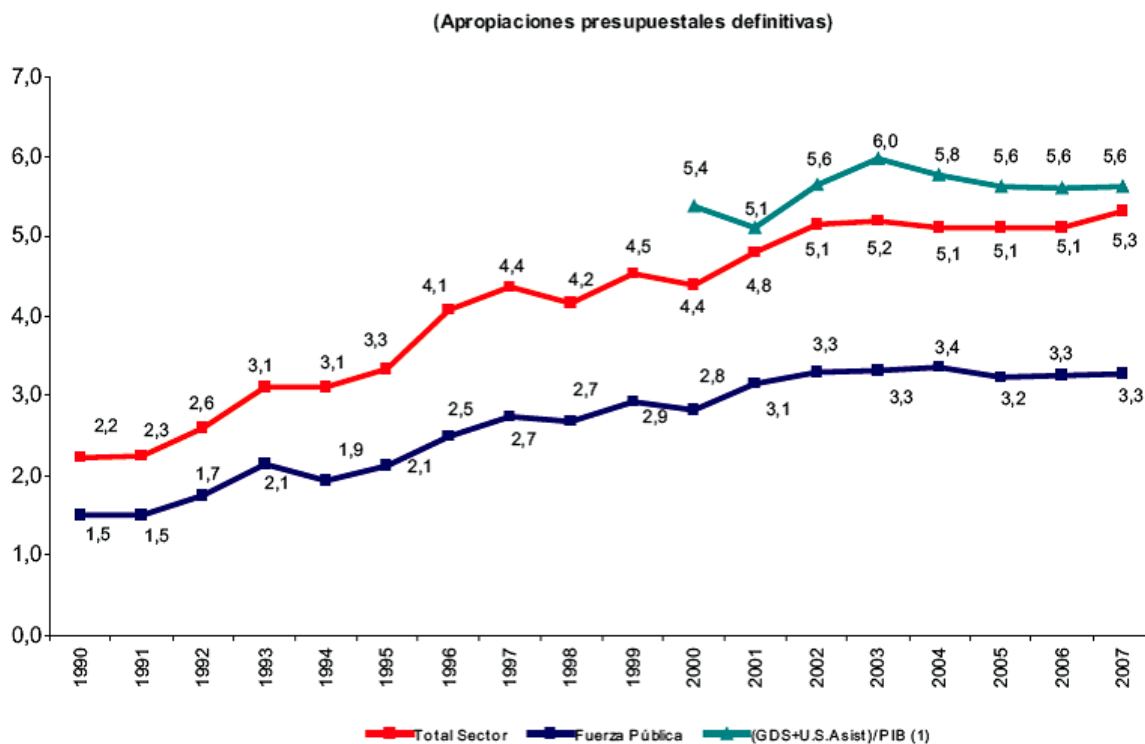
⁷² DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Gastos del Estado colombiano en la lucha contra el problema de las drogas (2005-2006). Bogotá: DNP y DNE, 2008. P. 10.

⁷³ MEJÍA Y RESTREPO. *Op. Cit.*, p. 4.

⁷⁴ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Gasto en Defensa y Seguridad, 1998-2011. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2009. P. 11.

de este presupuesto, en respuesta al incremento de acciones orientadas a contrarrestar la insurgencia y el fenómeno característico de la época: el narcotráfico. Ya para el siglo XXI, el gasto presupuestal del área de defensa para las políticas de la Seguridad Democrática y su consolidación (2002-2010) representa, de manera constante, el 20% del Presupuesto General de la Nación (sin deuda)⁷⁵. En la gráfica 5 se presenta el presupuesto del sector Defensa y la fuerza pública entre 1990 y 2007.

Gráfica 5. Presupuesto del Sector Defensa como porcentaje del PIB 1990-2007



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 23.

En el periodo estudiado, la inversión para alcanzar los objetivos de la Política de Seguridad Democrática se centró en continuar “con el proceso de fortalecimiento de la Fuerza Pública iniciado durante la administración anterior. En efecto, se incrementó el número de unidades militares y policiales, lo cual implicó un aumento del pie de fuerza de 30% entre 2002 y 2006. Todas las unidades fueron dotadas con más y mejores medios tales como helicópteros, aviones, buques y equipo técnico de inteligencia, facilitando así, operaciones eficaces a lo largo del territorio nacional”⁷⁶. El análisis que contrasta los resultados con la inversión indica una disminución de los indicadores de criminalidad (delitos en las vías, homicidios, secuestros, índice de criminalidad) cuando se incrementa la presencia y las acciones de la fuerza pública (presencia en las carreteras, gasto).

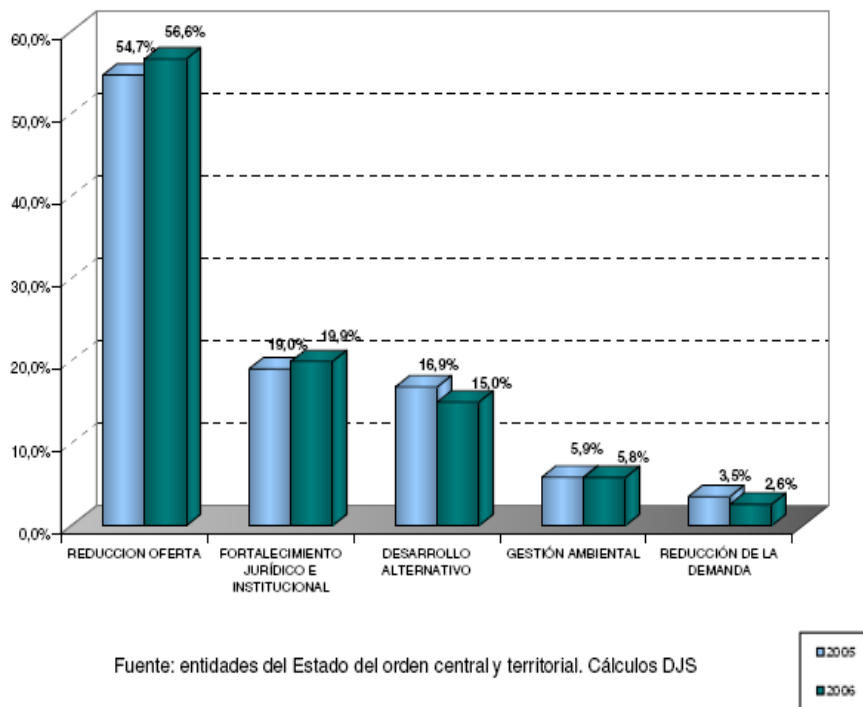
De manera específica, para los años 2005 y 2006, el gasto antidrogas se destinó a la reducción de la oferta, el fortalecimiento jurídico e institucional, el desarrollo alternativo, la gestión ambiental y la reducción de la demanda. Sin embargo, el peso de las asignaciones de cada una de las estrategias mencionadas, permite entrever que el énfasis de la nación respecto del problema se concentra en la reducción de la oferta, cuyas cifras superan el 54% del total de recursos destinados a la Política de Defensa y Seguridad Democrática.

En contraposición, el factor referido a reducción de la demanda para el periodo 2005-2006, se atendió con tan solo con el 3.5% y 2.6% respectivamente, situación que propende por la generación de efectos adversos no esperados, tales como el posicionamiento de las drogas en el mercado interno.

⁷⁶ *Ibíd.*, p. 12.

La gráfica que se presenta a continuación muestra la distribución proporcional de los recursos para cada una de las estrategias:

Gráfica 6. Distribución del gasto del PND por estrategia⁷⁷



En este sentido y dado que Colombia no sólo es un país productor, las decisiones y voluntades políticas en materia de distribución del gasto ameritan su redireccionamiento hacia la superación de los desequilibrios entre oferta y demanda, avanzando hacia un abordaje integral del problema, que supone considerar la dinámica multinivel del fenómeno, es decir, sus expresiones en el contexto internacional, nacional, regional y local. En este sentido surge la necesidad de desarrollar mecanismos orientados a la construcción de procesos de

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 15.

legitimación de las medidas, conducentes a la generación de voluntades políticas en cada uno de los niveles mencionados con el objeto de fortalecer la lucha contra las drogas en sus diferentes etapas.

Otro factor de pertinencia en la superación de los desequilibrios en el gasto –oferta y demanda-, tiene que ver con una herramienta básica para la orientación de políticas públicas, ello es la producción y análisis de información. Sobre este particular, los estudios permiten identificar la necesidad de cualificar técnicamente los procesos de recolección de datos particularmente en el campo de la demanda, pues las estadísticas e indicadores existentes, no posibilitan ejercicios de comparabilidad y en muchos casos no son lo suficientemente contundentes para ofrecer diagnósticos que orienten de manera asertiva la toma de decisiones⁷⁸.

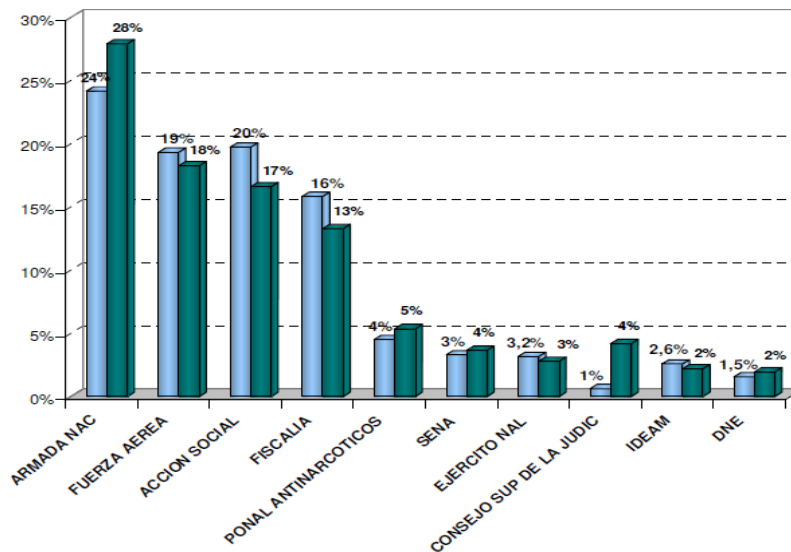
Ahora bien, dado que el gasto del Estado en la lucha contra las drogas se expresa en la ejecución presupuestal que realizan las entidades de los órdenes nacional y territorial según se trate de recursos de inversión o funcionamiento, provenientes del Presupuesto General de la Nación, cabe precisar que en 2006, más del 57% de los mismos se destinó a gastos de funcionamiento, lo que supone menores oportunidades para atender el problema desde un enfoque de inversión, con el fin de potenciar las estructuras operativas.

De manera específica, para los años 2005 y 2006 el gasto antidrogas presentó la siguiente distribución según cada una de las seis estrategias consideradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, que se conservan para el Plan 2006-

⁷⁸ *Ibíd.*, p. 24.

2010⁷⁹. La gráfica que se presenta a continuación muestra la distribución proporcional de los recursos para cada estrategia, que expresa la misma tendencia de los años anteriores y siguientes, esto es, un énfasis superior al 50% en la reducción de la oferta, mientras que sólo un 3% se dedica a la reducción de la demanda. Por su parte, el presupuesto resulta ser mayoritariamente de funcionamiento (57,2% para 2006), antes que para inversión (42,8% para el mismo año).

Gráfica 7. Entidades que más aportaron al gasto total antidrogas⁸⁰



Fuente: entidades del Estado del orden central. Cálculos DJS



En cuanto a las entidades que reciben más recursos, en concordancia con la política de lucha centrada en la producción, la Armada Nacional y la Fuerza Aérea

⁷⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Op. Cit., p. 14.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 17.

recibieron el 46,15% del total de los recursos de la lucha contra el narcotráfico para el 2006. En este sentido es importante señalar que para octubre de 2009 la Fuerza Pública contaba con 431.164 hombres y mujeres: 279.059 en el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, y 152.105 en la Policía⁸¹, lo que representa en teoría un aumento de 117.758 efectivos desde el inicio del gobierno Uribe: 313.406 efectivos de la fuerza pública en 2002.

De acuerdo con la gráfica 7, se hacen evidentes los bajos niveles de participación de las entidades que se ocupan de los aspectos judiciales, de la orientación a la ejecución de la política y de las expresiones ambientales del problema. Si bien, la distribución expresa coherencia con el actual direccionamiento de la lucha contra las drogas, centrado en la reducción de la oferta y en menor proporción en el fortalecimiento institucional; del análisis a la distribución de la inversión se deriva la necesidad de avanzar en los procesos de planeación, coordinación y seguimiento a la política, es decir hacia el posicionamiento estratégico de la Dirección Nacional de Estupefacientes, así como en el afianzamiento del Sistema Judicial Nacional.

De ello se derivan, abordajes que superan la noción de seguridad y defensa, propiciando un tránsito a la visibilización del problema como una situación adversa de carácter social más amplia y compleja.

⁸¹ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, Octubre de 2009.

Tabla 8. Principales Equipos Recibidos en el Marco de la Ejecución de los Recursos Extraordinarios para el Sector Defensa, 2008-2009⁸²

| Unidad | Equipo | Cantidad |
|-------------------|---|----------|
| Ejército Nacional | Helicópteros UH-60 | 5 |
| | Helicópteros MI-17 | 5 |
| Armada nacional | Estaciones Móviles de Apoyo Fluvial | 2 |
| | Lanchas Patrulleras Rápidas | 3 |
| | Botes de apoyo fluvial y Administrativo | 41 |
| | Botes de combate fluvial livianos | 28* |
| Fuerza Aérea | Helicópteros de Ataque | 4 |
| | Aviones medianos C-295 | 4 |

* Se encuentran en trámite en la Aduana Nacional.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

La inversión de los recursos en equipos representa un rubro importante de todos los gastos, como se presenta en la Tabla 8, la cual contiene información relacionada únicamente con Fuerzas Militares. Una breve observación sobre estos datos nos ilustra la necesidad permanente de la fuerza pública por adquirir medios para su movilidad que les permita hacer presencia y recuperar la territorialidad colombiana, tanto en el ejercicio de la seguridad como de su accionar contra el narcotráfico.

La Tabla 9 recoge las inversiones extraordinarias presupuestadas entre 2007 y 2011, destinadas a cuatro áreas principales: movilidad, pie de fuerza (que cobran

⁸² URIBE VÉLEZ, Álvaro. Informe al Congreso 2009. 20 de Julio de 2009.

los mayores recursos), inteligencia y mantenimiento de las capacidades estratégicas de la Fuerza Pública.

Tabla 9. Distribución de los recursos extraordinarios 2007-2011 Millones de pesos de 2006⁸³

| | |
|---|-----------|
| Movilidad | 2.074.324 |
| Inteligencia/comunicaciones | 539.587 |
| Pie de fuerza (Incluye activación y sostenimiento 4 años) | 2.095.216 |
| Total 36.561 | |
| Operación asociada a Inversión | 196.886 |
| Otros proyectos de fortalecimiento | |
| Armamento y material de guerra | 604.327 |
| Infraestructura operativa | 385.748 |
| Acción integral y otros programas sectoriales | 145.262 |
| Total | 6.041.350 |
| MANTENIMIENTO DE LAS CAPACIDADES ESTRATÉGICAS MÍNIMAS | 1.437.653 |
| Total | 7.479.003 |

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

El énfasis presupuestal se expresa en la reducción de la oferta y el fortalecimiento de las fuerzas militares dedicadas a esa tarea. A pesar de tales esfuerzos institucionales por debilitar las redes del narcotráfico, los narcotraficantes han ideado numerosas y efectivas estrategias para responder a la intensificación de las campañas oficiales: mejores técnicas, más plantas en el mismo espacio, mejores precursores y mejores variedades de coca. Con estas estrategias logran que mientras que el número de hectáreas cultivadas con coca ha disminuido a casi la mitad, la cantidad de cocaína disponible en los mercados se mantiene estable⁸⁴.

⁸³ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Gasto en Defensa y Seguridad, 1998-2011. Op. Cit., P. 39.

⁸⁴ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Gasto en Defensa y Seguridad, 1998-2011. Op. Cit., P. 9.

La gráfica 10 muestra de manera comparativa cómo a pesar de que las incautaciones tienden al alza, con un pico importante en 2005, los cultivos no disminuyen sustancialmente y la disponibilidad de la cocaína en el mercado mantiene comportamiento constante. Es decir, que a pesar de la inversión orientada a la erradicación de cultivos y a la lucha contra la producción, la oferta de droga se mantiene estable.

En el modelo construido por Mejía y Restrepo, el objetivo de Colombia de “elevar drásticamente, los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico”⁸⁵, se alcanza con la ejecución de cualquier acción que ataque alguno de los eslabones de la cadena. Sin embargo, no todas las intervenciones contribuyen de manera eficiente a alcanzar el propósito del socio estratégico en esta lucha, los Estados Unidos, que es reducir la cantidad de droga que ingresa a su territorio. Tal como lo evidencia la gráfica 10, el estadounidense no se está alcanzando. Los análisis de estos autores sobre la inversión en la lucha contra las drogas evidencian que “si el objetivo es reducir la cantidad de cocaína que llega a los países consumidores es mucho menos costoso hacerlo atacando las actividades de tráfico de cocaína que atacando las actividades de producción”⁸⁶.

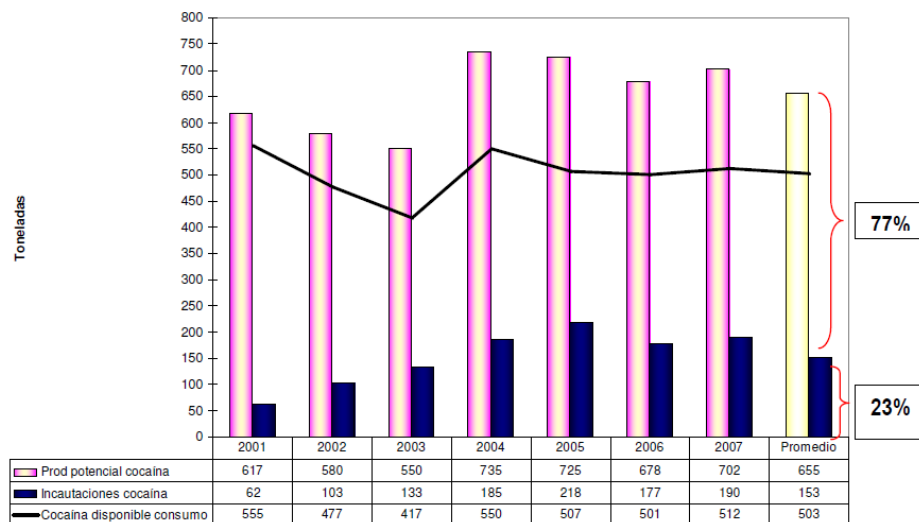
En relación con la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática y sus orientaciones frente al control de las drogas, se precisa que “se ha demostrado que cuando se atacan todos los frentes, se rompe y desestabiliza el sistema del narcotráfico, aumentando sus costos y riesgos, reduciendo sus ganancias, limitando y dificultando sus diferentes actividades, y obligando a los narcotraficantes a cambiar constantemente sus tácticas y a estar a la defensiva en

⁸⁵ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Op. Cit., p. 39.

⁸⁶ MEJÍA Y RESTREPO. Op. Cit., p. 29.

la clandestinidad. Teniendo en cuenta esto, la acción de la Fuerza Pública estará concentrada en desarrollar operaciones que dificulten y golpeen cada vez más la actividad del narcotráfico en cualquiera de sus eslabones, hasta el punto de desestimular a los individuos y organizaciones que pretendan mantenerse o ingresar en este negocio en Colombia”⁸⁷. Ahora bien, analizar estos contenidos a la luz del modelo de Mejía y Restrepo, supone dirigir acciones concretamente en materia de aumento de costos en la etapa de tráfico, procurando integrar con mayor contundencia la lucha contra las drogas en relación con la demanda. En este sentido y como se ha expresado a lo largo del presente capítulo, esta reorientación significa modificar la lógica de distribución del presupuesto equilibrando los factores de la inversión y propendiendo por mitigar los efectos de la adaptación de los narcotraficantes en el territorio nacional.

Gráfica 10. Reducción de la oferta de cocaína⁸⁸



Fuente: Observatorio nacional de Drogas y SIMCI / UNODC. Cálculos DNE

⁸⁷ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Op. Cit., p. 41.

⁸⁸ *Ibíd.*, p. 29.

Como ya se consideró en el capítulo anterior, asumir políticas prohibitivas frente al problema de las drogas conlleva un elevado costo en múltiples aspectos como los relacionados con la lucha contra el narcotráfico. Las cifras en términos económicos del negocio de las drogas son impresionantes. Por ejemplo la plusvalía que se genera con el proceso de producción, pues producir un gramo de cocaína pura cuesta entre 2 y 3 dólares, pero Colombia invierte un dólar en luchar para que no se produzca. Mientras que Colombia invierte algo más de medio dólar para impedir que ese gramo llegue a las calles, su precio de venta al consumidor oscila entre 150 y 250 dólares, según la ciudad en que se expendan⁸⁹.

En cuanto a la tendencia del costo de la coca al detal, el detalle con que se realice la consulta genera ligeras diferencias entre las fuentes, pues mientras la UNODC identifica una lenta tendencia del precio anual al alza o a la estabilización⁹⁰ el Departamento de Justicia de Estados Unidos y la DEA señalan una mayor tendencia al alza en los precios trimestrales entre enero de 2007 y septiembre de 2008⁹¹.

Esta relación costo/beneficio tanto de la producción y tráfico como de la lucha por combatirlos, indica que es más costoso combatir la cadena del narcotráfico en sus eslabones de cultivo y producción que en los del tráfico. Sin embargo la inversión ha sido mayor en las dos mencionadas fases, especialmente en cuanto a los cultivos.

⁸⁹ MEJÍA Y RESTREPO. Op. Cit., p. 10.

⁹⁰ Citado por MEJÍA Y RESTREPO. Op. Cit., p. 7.

⁹¹ Citado por PINZÓN BUENO, Op. Cit., p. 26.

El problema de las drogas implica numerosos costos directos que se deben considerar⁹², como el costo para la salud pública en atención hospitalaria de emergencia por motivos relacionados con el consumo de drogas, el gasto penitenciario para la detención de los reos por motivos relacionados con el narcotráfico, los costos de la corrupción implícita en la continuidad del negocio, y, por supuesto, los costos de la violencia asociada al narcotráfico como la invaluable pérdida de vidas humanas civiles y, especialmente, militares. Uno de los aspectos que caracterizan estos costos asociados es que no se encuentran cuantificados ni cuentan con indicadores propios que permitan hacerles seguimiento.

Resulta importante anotar que, a pesar de que no se presentan datos de los costos asociados mencionados, algunos datos generales de violencia (tasa de homicidios, secuestros, extorsión, etc.) y desarrollo económico (crecimiento del PIB, tasa de desempleo, inversión extranjera directa en el país, etc.) se asocian a la lucha contra el narco-terrorismo en los informes oficiales tanto del Presidente Álvaro Uribe Vélez al Congreso sobre los avances del Plan Nacional de Desarrollo, como los de las diferentes entidades relacionadas con la lucha contra el narcotráfico.

⁹² LOAYZA, Norman. (Banco Mundial) La guerra contra las drogas y los países en Desarrollo. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Mayo de 2009. P. 10.

4. MODELO DE GESTIÓN INSTITUCIONAL PARA EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE COCAÍNA EN COLOMBIA

Previo abordaje de los procesos que ubican el problema internacional y nacional de las drogas ilícitas, y que dan a conocer los lineamientos y recursos con que cuenta el país para dinamizar las políticas públicas en materia del control de la producción de drogas ilícitas, en este aparte se pretende analizar el modelo de gestión institucional adoptado por el gobierno nacional para pasar de las buenas intenciones a los hechos. Para ello es pertinente iniciar con un recorrido por los antecedentes que aproximan a la perspectiva institucionalista colombiana, con el ánimo de entender la estructura acogida por el Estado, explicando la organización institucional que ha incidido en la viabilidad de la implementación de las políticas públicas diseñadas y conociendo la construcción de su expresión jerárquica, para entender la forma en que se comunican, coordinan e intercambian información las instituciones involucradas.

No obstante, en este recorrido y una vez definidas las políticas públicas, se han formulado interrogantes de vital importancia para el estudio que permite comprender aun más el modelo de gestión institucional estatal adoptado para este propósito ¿Cómo funciona el sistema de lucha antidrogas en Colombia y cuáles son los obstáculos que presenta para la implementación de las políticas en el marco de la gestión institucional? y en este sentido se considera necesario ahondar en elementos relacionados tanto con la capacidad institucional como con la autonomía gubernativa, en el marco de los contenidos que expresa el régimen político colombiano.

4.1 ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA INSTITUCIONALISTA

En el marco de la teoría institucionalista se identifica la inexistencia de consensos frente al significado de la categoría institución. De igual forma, abordar la relación entre institución y ciudadanía en el contexto de la toma de decisiones, supone dificultades para la Ciencia Política, escenario disciplinar que por excelencia la considera uno de sus objetos de estudio.⁹³.

Desde siempre, el tema de las instituciones ha estado puesto sobre la mesa. Para Thomas Hobbes las instituciones serían una respuesta efectiva para contener el estado de naturaleza de los hombres, “para salvar a la humanidad de sus peores instintos”⁹⁴. Locke hizo lo propio al proponer una visión más contractual de las instituciones. Montesquieu enfatizó en los equilibrios que debían existir entre las estructuras políticas, de tal manera que los contrapesos en el poder fueran una garantía de permanencia de las instituciones y del Estado en sí.

Para Rhodes “el institucionalismo es un objeto de estudio que se ocupa de las reglas, procedimientos y organizaciones formales del gobierno, que utiliza el utillaje tanto del jurista como del historiador para explicar los condicionantes que hay sobre el comportamiento político y sobre la eficacia de la democracia”⁹⁵.

⁹³ PETERS B, Guy. El Nuevo Institucionalismo, teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa S.A., 2003. p. 13.

⁹⁴ *Ibíd.*, p 16.

⁹⁵ RHODES, R.A.W. citado por MARSH et. al., Teoría y método de la ciencia política. Madrid: Alianza Editorial, 1997. p. 58.

Algunos de los estudiosos del tema de las instituciones como Prats hacen una definición de éstas como “órdenes abstractos independientes de los individuos que ayudan a facilitarles el logro de sus objetivos (Prats, 2001)”⁹⁶. A su vez para el Premio Nobel de Economía Douglas North “las instituciones son las reglas de juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”⁹⁷.

Es importante considerar que las instituciones no son uniformes, poseen características que permiten su clasificación en formales e informales. North señala que “las primeras son las ideadas por los humanos, las creadas intencionalmente, como por ejemplo una constitución política; y que las segundas son acuerdos o códigos de conducta que pueden evolucionar con el tiempo, como el derecho consuetudinario”⁹⁸. Pero a diferencia de esta perspectiva, para March y Olsen “una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos, y sobre todo, rutina”⁹⁹.

Teniendo en cuenta la definición de North, y lo mencionado con respecto al análisis histórico, es pertinente decir que “el cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave

⁹⁶ REIS MOURAO, Paulo. El Institucionalismo Norteamericano: Orígenes y Presente. *En*: Revista de Economía Institucional, Bogotá. Vol.9, No.16, (enero-marzo. 2007); p. 318.

⁹⁷ NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 13.

⁹⁸ JOHNSON, citado por MARSH. *Op.cit.*, p. 14.

⁹⁹ PETERS, *Op. cit.*, p.50.

para entender el cambio histórico”¹⁰⁰. Sobre este marco conceptual se sitúa el presente análisis, con miras a entender de una manera apropiada la gestión institucional que permite controlar la problemática del narcotráfico en Colombia.

4.1.1 Pertinencia del institucionalismo en el presente estudio

Para el institucionalismo la legalidad no es un tema menor. Es claro que para los creyentes en las instituciones es deber asumir “las reglas y procedimientos legales como la variable independiente fundamental y el funcionamiento y el destino de las democracias como la variable dependiente”¹⁰¹. Las instituciones deben regirse por comportamientos basados en valores que sean solamente socialmente aceptados y políticamente correctos. Pero las instituciones van más allá, permitiendo compartir la apreciación de Nevil Johnson cuando afirma que éstas “expresan... ideas acerca de la autoridad política... y encarnan una continua intención de resolver los problemas que surgen de las relaciones entre el ciudadano y el gobierno”¹⁰².

Con base en lo antes mencionado, se puede afirmar que la importancia explicada de las instituciones para los estudios políticos y el papel que debe desempeñar la ciencia política en el análisis de fenómenos de gran relevancia, permite abordar con gran pertinencia para un mejor entendimiento, el tema del narcotráfico en Colombia. Por supuesto que sobre este tema se pueden inferir y hacer muchas apreciaciones, así como abordarlo desde diversas perspectivas, razón por la cual,

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p.50.

¹⁰¹ RHODES citado por MARSH et., al. *Op.cit.*, p. 57.

¹⁰² JOHNSON. *Op. cit.*, p. 57.

en aras de delimitar el campo de acción, es adecuado ocuparse de la lucha contra la producción de drogas y el papel de las instituciones para combatirlo.

4.1.2 Institucionalismo en la investigación

Según Douglass North, a las instituciones se les atribuye un papel fundamental, al punto que de ellas puede depender el desarrollo económico de un país cuando lo promueven, o su fracaso cuando tienden a limitarlo. Es así como se debe entender entonces, que para las instituciones, la puesta en marcha de una política es bastante compleja sino se tienen en cuenta los cambios que se producen en el mercado. Éste es uno de los mayores problemas con los que se tropiezan las instituciones colombianas en la lucha contra el narcotráfico.

North reconoce que debe haber unas reglas formales (por ejemplo un sistema político sólido que sepa hacer que se cumplan las leyes), pero que deben ser respaldadas por unas informales (como por ejemplo la honestidad). Es un imperativo categórico el hecho de que las instituciones formales e informales deben conformar un binomio indisoluble en la formación de las instituciones del Estado, para enfrentar flagelos tan devastadores como el narcotráfico pero también como el terrorismo.

Sin embargo, debemos tener en cuenta que dichos problemas encuentran otras explicaciones que usualmente no son solo desde una perspectiva del mercado. Según Mauricio Rubio “las tendencias que predominan en el derecho colombiano

explican el crimen por medio de la teoría de la lucha de clases o de los factores sociológicos como la pobreza que lo justificaría y, por lo tanto, tienden a crear una actitud laxa frente a las infracciones a la ley”¹⁰³, a lo que añade Kalmanovitz que “esto se ve reforzado por la ética pública que se basa más en la caridad que en la responsabilidad. Se llega tan lejos que pasan como enunciado formal las afirmaciones ingenuas como la de que ‘el narcotráfico es el resultado de la miseria en que vive el país’ y que si ésta se liquida obviamente no va a haber más narcotráfico”¹⁰⁴.

A lo anterior agrega en tono sarcástico que “según estas corrientes éticas casi parece más apropiado felicitar al narcotraficante por haber superado las condiciones de miseria que envuelven el país. Lo cierto es que países con pleno empleo y riquísimos tienen mucho narcotráfico”¹⁰⁵, pero la conclusión contundente del autor colombiano es que “sería más lógico deducir exactamente lo contrario: hay narcotráfico porque se ve favorecido por un sistema de justicia ineficiente y corrupto, el Estado no controla amplias partes del territorio y la guerrilla y los paramilitares venden protección”¹⁰⁶.

Los cambios en las instituciones y, en consecuencia, los cambios sociales son “de un modo incremental, no de un modo discontinuo”¹⁰⁷. La explicación que da North discrimina estos cambios con respecto al tipo de instituciones. En las formales dice que “pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones

¹⁰³ KALMANOVITZ, Salomón. Las Instituciones Colombianas en el Siglo XX. Bogotá: Ed. Alfaomega, 2001. p.25.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p.25.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p.25

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p.25

¹⁰⁷ NORTH Op. cit., p. 16.

políticas o judiciales”¹⁰⁸, cosa contraria en las informales, donde hay limitaciones “encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta (...) mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas”¹⁰⁹. En este punto ya empezamos a acercarnos a nuestro objeto de estudio donde las dinámicas sociales han sido penetradas por imaginarios de una cultura mafiosa y que en estos momentos es el gran reto del Estado cambiar dichos imaginarios por valores más elevados.

En este entendido y cerrando un poco más el campo del análisis que aquí se presenta, se han determinado como objeto del presente estudio, a las instituciones, organizaciones y agencias del Estado colombiano, legalmente constituidas, cuyas acciones de política refieran al control de la producción de drogas en el marco de las dinámicas del fenómeno del narcotráfico.

4.2 ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ESTADO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTROL A LA PRODUCCIÓN DE DROGAS

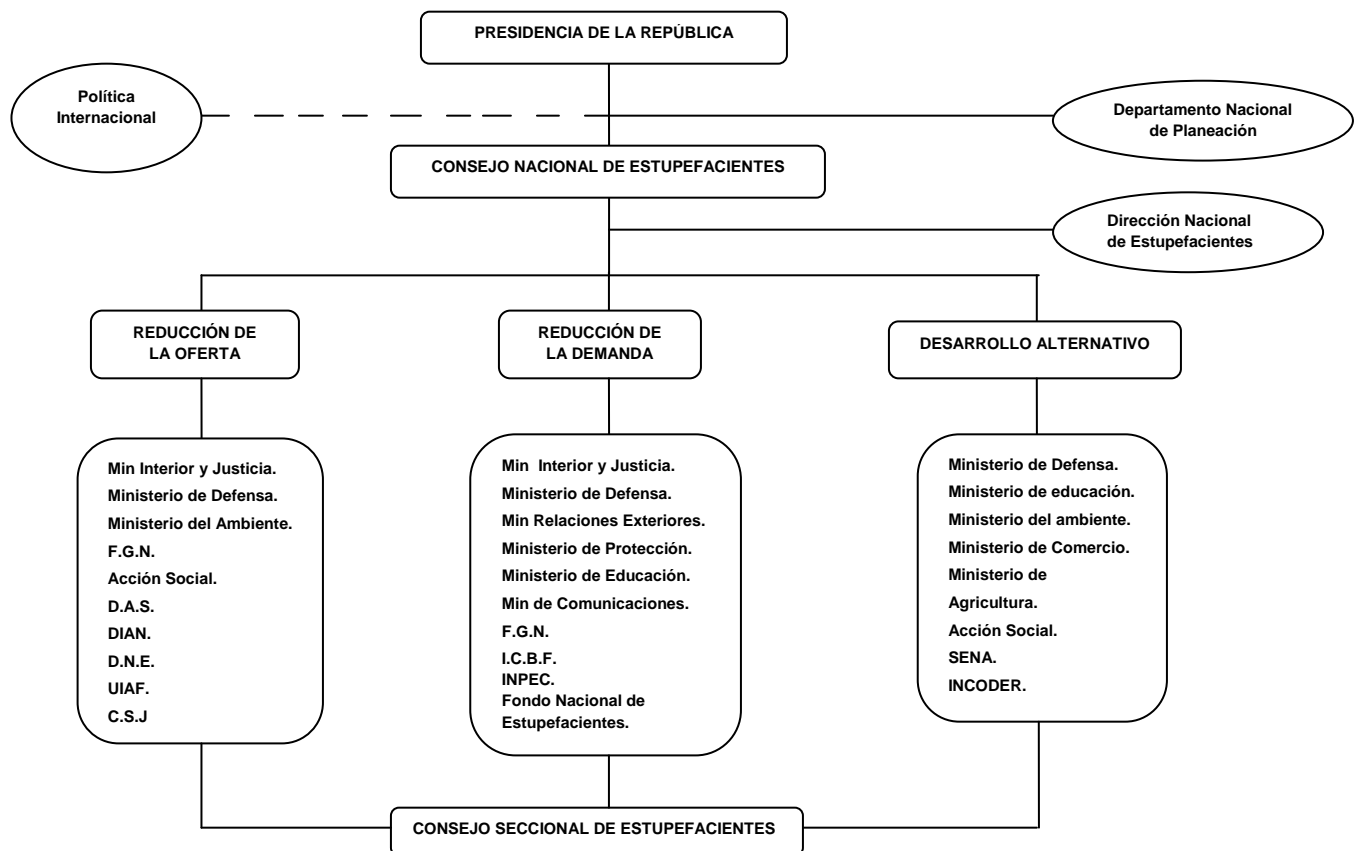
Es importante iniciar por el Presidente de la república como Jefe de gobierno, quien es el encargado de la conducción política del país, tanto en el orden internacional como nacional, de esta manera tiene la potestad de utilizar el régimen político gubernamental para definir los argumentos y límites en el diseño e implementación de las políticas públicas, porque de esta manera tiene la posibilidad de establecer el carácter con que se genera y dinamiza su gestión.

¹⁰⁸ *Ibíd.*, p. 16

¹⁰⁹ *Ibíd.*, p. 17

Es así como el presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), diseñó para su gobierno la estrategia denominada Política de Defensa y Seguridad Democrática, involucrando diferentes entidades del Gobierno y las demás ramas del poder, que incluye las acciones primarias para controlar la producción de drogas, significando que la verdadera seguridad no sólo depende de la capacidad de la Fuerza Pública de ejercer el poder coercitivo del Estado, sino también de la capacidad del poder judicial de garantizar la pronta y cumplida administración de justicia¹¹⁰.

Gráfica 11: Sistema de Gestión Institucional frente a la Política Nacional de Drogas



¹¹⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, República De Colombia, 2003.

Su objetivo principal con esta política fue restituir y reforzar el Estado de derecho en todo el territorio nacional, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática, el imperio de la ley y la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de la comunidad, afianzándose en las instituciones legalmente constituidas para hacer frente a las amenazas de terrorismo, narcotráfico, finanzas ilícitas y tráfico de armas, entre otros. Con base en estos argumentos y los análisis realizados, se hace la siguiente representación sobre el sistema de gestión nacional, el cual nos ilustra acerca del funcionamiento y la participación institucional en la implementación de las políticas antidrogas.

4.2.1 Instituciones participantes en el direccionamiento de las políticas públicas en materia de control de la producción de cocaína

Con el propósito de precisar las competencias, la necesaria cooperación interinstitucional y resaltar la interdisciplinarietà de la política para el control de la producción de estupefacientes, es pertinente proceder a identificar los actores institucionales y sus aportes esperados en el direccionamiento de esta política pública trazada por el gobierno colombiano.

Especial mención merece el Consejo Nacional de Estupefacientes, como organismo coordinador y rector de acciones en la formulación de la política pública nacional contra el flagelo de las drogas en materia de su producción, tráfico y uso, el cual según el artículo 90 de la Ley 30 de 1986, estará integrado por: El Ministro o el Viceministro del Interior y de Justicia, quien lo presidirá; el Ministro o el

Viceministro de Protección Social; el Ministro o Viceministro de Educación Nacional; el Ministro o Viceministro de Agricultura; el Ministro del Ambiente, vivienda y desarrollo territorial; el Procurador General de la Nación o el Procurador Delegado para la Policía Judicial; el jefe del Departamento Administrativo de Seguridad o el jefe de la División de Policía Judicial del mismo; el Director General de la Policía Nacional o el Director de Policía Judicial e Investigación (DIJIN); el Director General de Aduanas o su delegado y el jefe del Departamento Administrativo de la Aeronáutica Civil o su delegado. No obstante, aunque no aparece incluido el Ministro de Defensa en la norma inicial, suele invitarse a las reuniones celebradas.

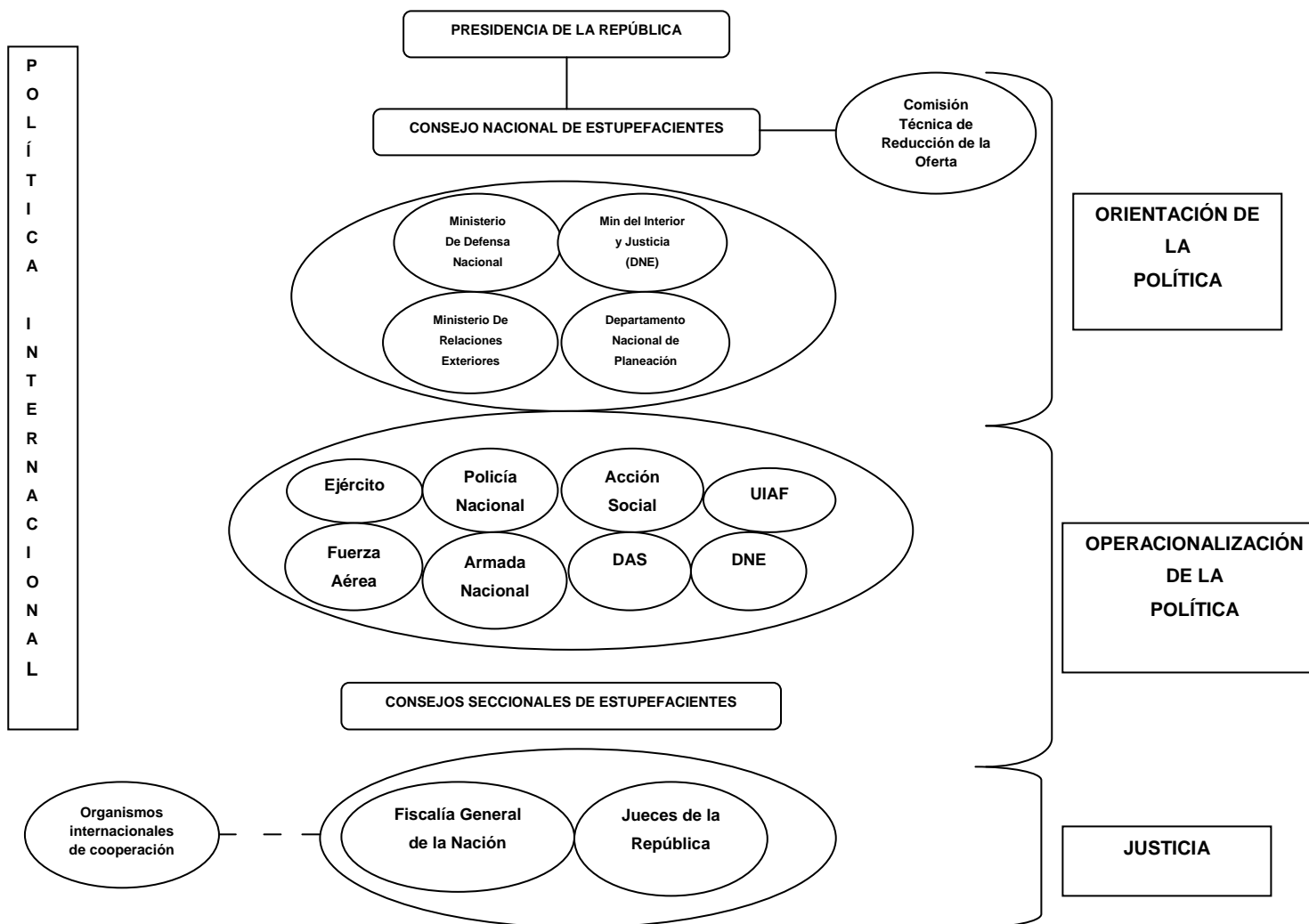
La misma norma en su artículo 91 define las siguientes funciones: Formular “las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia”; “señalar a los distintos organismos oficiales las campañas y acciones específicas que cada uno de ellos debe adelantar”; “dictar las normas necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones y proponer al Gobierno la expedición de las que fueren de competencia de éste”; “supervisar la actividad de las entidades estatales y privadas que se ocupan de la prevención e investigación científica y de policía judicial, control y rehabilitación en materia de drogas que producen dependencia”; “mantener contactos con gobiernos extranjeros y entidades internacionales en asuntos de su competencia y adelantar gestiones ante los mismos con el fin de coordinar la acción del Gobierno colombiano con la de otros Estados”.

Este Consejo es presidido por el Ministerio del Interior y de Justicia con su Secretaría Técnica a cargo de la Dirección Nacional de Estupefacientes y en su

seno se manejan las iniciativas en el marco de la problemática integral de las Sustancias Psicoactivas, en reducción de la oferta y de la demanda.

Es oportuno en este aparte, con base en los análisis documentales adelantados, así como las charlas informales realizadas con algunas autoridades del nivel político y operativo proponer, para un mejor entendimiento, un esquema del actual funcionamiento del sistema institucional colombiano, en su intento por controlar la producción y el tráfico de drogas en el país.

Gráfica 12: Sistema de Gestión para el Control de la Producción y Tráfico de Drogas en Colombia



El mismo Consejo en su resolución 0014 del 21 de Agosto del 2008, crea la comisión técnica de reducción de la oferta de drogas ilícitas, como uno de los principales argumentos para controlar la producción y tráfico de drogas, integrado por los mismos ministerios y el grueso de las instituciones que conforman el Consejo, incorporándole además el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Agencia Presidencial para la Acción Social, y Fuerzas Militares. También le asigna a esta comisión el estudio de planes y programas que adelanten las entidades públicas y privadas en pro de la lucha contra los cultivos, producción y tráfico de drogas y sustancias químicas; la evaluación de las necesidades de capacitación para funcionarios de las diferentes instituciones; la propuesta de campañas publicitarias dirigidas a la reducción de la oferta, así como la identificación de situaciones específicas relacionadas con producción y tráfico en zonas de frontera.

El Ministerio de Relaciones Exteriores colabora en la inserción de Colombia en el contexto internacional, a través de la formulación y ejecución de la política exterior, llevando a cabo las acciones de coordinación y articulación interinstitucional en materia de lucha contra las drogas ilegales y delitos relacionados, así como la representación del Estado colombiano ante otros Estados y organismos internacionales responsables en la materia, exigiendo, especialmente de los países consumidores, la responsabilidad compartida, multilateralidad y equilibrio que les compete.

Al Ministerio del Interior y de Justicia, quien preside el Consejo Nacional de Estupefacientes, le corresponde formular la política de Gobierno en materias relativas al orden público interno, en coordinación con el Ministro de Defensa Nacional, a los asuntos políticos, la convivencia ciudadana y al problema mundial de las drogas, entre otros. De otra parte, este Ministerio ejerce el seguimiento

legislativo a las iniciativas gubernamentales en la materia y por ello se constituye en un coordinador de esfuerzos para impulsar los trámites legislativos correspondientes. Cuenta entre sus Entidades o unidades con la Dirección de Política de Lucha contra las Drogas y la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) con su Observatorio de Drogas de Colombia.

El Ministerio de Defensa Nacional por su parte, tiene como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos con relación a la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así como el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática, entre los cuales se cuenta la lucha contra la producción de drogas. Con relación al estudio que nos atañe, relaciona entre las entidades que dirige o coordina a las Fuerzas Militares y Policía Nacional.

El Departamento Nacional de Planeación, como entidad encargada de coordinar los recursos del presupuesto nacional asignados a la ejecución de las políticas públicas y fruto de la cooperación internacional, participa de manera decidida y fundamental en la viabilidad de los lineamientos, especialmente a través de la Dirección de Justicia y Seguridad.

4.2.2 Instituciones comprometidas en la operacionalización de políticas relacionadas con la producción y tráfico de drogas

El nivel táctico operacional lo desarrolla por excelencia la fuerza pública compuesta por Ejército, Armada, Fuerza aérea y Policía Nacional, y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) como agencia de seguridad del

Estado, quienes intentan ejercer controles en las áreas de cultivos, lugares de producción y corredores de movilidad.

La Policía Nacional en general, pero especialmente la Dirección Antinarcoóticos, tiene la máxima responsabilidad de llevar a cabo los programas de prevención, erradicación e interdicción de las diferentes modalidades del tráfico de estupefacientes. En cuanto a la producción y tráfico tiene perfectamente definidas sus acciones en el campo de la interdicción, actuando en contra del ingreso, contrabando y desvío de sustancias químicas utilizadas en el procesamiento de la cocaína, localización y desmantelamiento de laboratorios empleados en la producción tanto de base como de clorhidrato de cocaína y desmantelamiento de redes de narcotraficantes a través de su judicialización y captura, control lavado de activos y extinción de derecho de dominio.

En medio de sus operativos y ejecutorias, adelanta otras acciones que ayudan a impedir el libre desarrollo de la producción y tráfico de drogas como la captura de nacionales y extranjeros involucrados en el ilícito, captura con fines de extradición de personas vinculadas a este delito en otros países, incautación de aeronaves, motonaves, vehículos y armas y destrucción de pistas ilegales.

El Ejército Nacional y con especial dedicación la Brigada contra el Narcotráfico, desarrolla operaciones militares para defender y mantener la soberanía, la independencia e integridad territorial, con especial énfasis en la persecución de los grupos guerrilleros que obtienen un gran porcentaje de sus ingresos en los cultivos, producción y tráfico de cocaína. Para actuar en los procedimientos de incautaciones, destrucciones de laboratorios y capturas, usualmente se respaldan

en instituciones con atribuciones de policía judicial como el CTI, DAS o la misma Policía Nacional.

La Armada Nacional por otro lado contribuye a mantener la integridad territorial, la defensa del Estado y a consolidar la seguridad democrática, actuando en contra de las organizaciones narcoterroristas que delinquen en las playas, ríos y mares de Colombia, jurisdicción operativa de la Armada Nacional, contribuyendo de esta manera al logro de los objetivos políticos y militares que garanticen los intereses vitales de Colombia en la lucha contra el flagelo de las drogas, procurando destruir los laboratorios mimetizados en cercanía a sus áreas de responsabilidad, como también incautando los alijos enviados especialmente en lanchas rápidas (go-fast) hacia las islas del Caribe, México y los Estados Unidos especialmente, como también operando en contra de las diferentes modalidades de tráfico a través de los buques, lanchas, canoas, submarinos, etc.

A la Fuerza Aérea Colombiana le corresponde ejercer el control del espacio aéreo y conducir operaciones, para la defensa de la integridad territorial nacional y del orden constitucional, con miras a detectar vuelos ilegales, adelantar la interdicción aérea, realizar actividades de inteligencia y apoyo de operaciones en todo el territorio nacional que conlleven a neutralizar los grupos al margen de la ley que se benefician del tráfico de estupefacientes, ubicar laboratorios ilegales, cargamentos de cocaína y conducir a la captura de los objetivos “de alto valor” que tengan relación con el problema de las drogas en el país.

Las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ejecutan con especial énfasis las acciones determinadas en la Política de defensa y seguridad democrática y la

Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD), cumpliendo el objetivo estratégico de elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia y ejecutar el plan de lucha trazado contra el narcotráfico, como una acción integral para enfrentar las amenazas a la ciudadanía.

El Departamento Administrativo de Seguridad que depende directamente de la Presidencia de la República, y el Cuerpo Técnico de Investigación, orgánico de la Fiscalía, tienen misiones fundamentales encaminadas a la seguridad nacional, y apoyo de las investigaciones criminales del país, respectivamente, y de esta forma también apoyan el desarrollo de actividades operativas que afectan el eslabón de la producción y tráfico de drogas ilegales en el país, haciendo uso de sus atribuciones de Policía Judicial.

La Dirección Nacional de Estupefacientes, como unidad administrativa especial adscrita al Ministerio del Interior y de Justicia, además de desempeñar la secretaría técnica, actúa como ejecutor de las políticas establecidas por el Consejo Nacional de Estupefacientes en materia de reducción de la oferta de Sustancias Psicoactivas y administra los bienes afectados por las medidas judiciales relacionadas con drogas ilícitas, objeto del programa de extinción del derecho de dominio. También asesora y apoya al Consejo Nacional de Estupefacientes en la formulación de políticas y programas en materia de lucha contra la producción y tráfico de drogas que producen dependencia.

Dentro de la estructura del Estado colombiano para hacer frente al Problema Mundial de las Drogas, aparecen en el marco de la Presidencia de la República otras entidades como la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación

Internacional, creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por el narcotráfico y la violencia. Todas sus tareas están encaminadas a la atención del eslabón de cultivos ilícitos como preámbulo del inicio de la etapa de producción propiamente dicha.

El Ministerio de Hacienda cuenta con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), que tiene como objetivo prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos y financiación del terrorismo, en todas las actividades económicas, aportando información y poniendo en conocimiento de las autoridades involucradas en esta lucha contra el narcotráfico y los delitos relacionados, para que adelanten las investigaciones respectivas.

Como instituciones ejecutoras de la política en lucha contra las drogas a nivel regional, aparecen los Consejos Seccionales de Estupefacientes que deben funcionar en todos los departamentos y la ciudad de Bogotá, con el ánimo de integrar los esfuerzos que desarrollan las instituciones centrales y regionales.

Estos Consejos, según el artículo 98 de la Ley 30 de 1986, están integrados por el Gobernador o el Alcalde Mayor de Bogotá, quien lo presidirá, y los representantes de las instituciones que integran el Consejo Nacional de Estupefacientes, en su correspondiente nivel territorial. Además de los miembros a los que se hace referencia la norma, regularmente asisten el Secretario de Agricultura, los Comandantes de cada una de las tres Fuerzas Militares representadas en el departamento, el Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

y el Jefe del Instituto Seccional de Medicina Legal. Dentro de sus funciones se destacan la de velar porque a nivel seccional se cumplan las políticas, planes y programas trazados por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

4.2.3 Instituciones comprometidas en acciones de justicia con relación al control de producción y tráfico de cocaína

Dos son las instituciones encargadas directamente de las funciones de justicia que intervienen en la ejecución de acciones para contener el tráfico de sustancias estupefacientes y controlar los eslabones objeto del estudio, producción y comercialización, ellas son la Fiscalía General de la Nación y los jueces de la república.

La Fiscalía General de la Nación como organismo adscrito al poder judicial en Colombia, cuya principal función es investigar y acusar a los presuntos responsables de haber cometido un delito, a partir del sistema penal acusatorio, cuenta entre sus unidades con la UNAIM (Unidad Nacional de Antinarcóticos y de Interdicción Marítima) y la Unidad Nacional de Fiscalías para la Extinción del Derecho de Dominio y Contra el Lavado de Activos, para dirigir las investigaciones en contra de personas, bienes y dineros relacionados u obtenidos de manera ilícita con cualquiera de los eslabones de la cadena del tráfico de estupefacientes; además de participar activamente en el Comité interinstitucional contra el lavado de activos y las finanzas terroristas integrado por las FF.MM y el DAS.

La UNAIM tiene como principal objetivo contribuir a la incautación de estupefacientes, luchar contra su tráfico y comercialización así como la de los insumos utilizados en su procesamiento y penetrar en los sectores financieros dedicados a la comercialización de estas drogas ilegales. Además, investiga las estructuras criminales dedicadas al tráfico de drogas y las diferentes organizaciones al margen de las leyes como guerrilla, bandas criminales y delincuencia común dedicadas adicionalmente a la comisión de actos de narco tráfico, terrorismo y secuestro¹¹¹.

La fiscalía General de la Nación utiliza el intercambio de pruebas con otros países, especialmente en el desarrollo de las investigaciones relacionadas con tráfico transfronterizo, comercialización y métodos de interdicción marítima, para hacer efectiva la cooperación internacional operativa antidrogas, que permita identificar, judicializar, capturar y extraditar a los responsables de la producción y tráfico de drogas, que traspasen los límites del Estado colombiano para hacer parte del mercado criminal transnacional.

Los Jueces de la república, en el sentido amplio de Jueces y Magistrados, de Tribunal y de Cortes, son por definición los servidores públicos encargados de administrar justicia, según el artículo 116 de la Constitución Política de Colombia, cuya función se ejerce a través de providencias que se adoptan dentro de los procesos.

¹¹¹ Intervención del fiscal general de la nación en la primera reunión de fiscales y presidentes de cortes supremas de justicia de América Latina, el Caribe y sus homólogos europeos en San José, Costa Rica, el 20 de abril de 2004

4.3 ANÁLISIS DE LOS FACTORES INCIDENTES Y EXPRESIÓN JERÁRQUICA EN LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CONTROL A LA PRODUCCIÓN DE DROGAS

Los imperativos a los que responden los escenarios colombianos de expresión del problema generado por la producción y tráfico de drogas en general, cuyo carácter se refiere a los procesos identificados como dinamizadores de la gestión institucional de política pública, que se han mencionado con antelación, acorde a lo expresado por Rein y Francine Rabinovitz, conllevan a la apropiación de la Política Pública por parte de las instituciones intervinientes en su administración, a la relación de factibilidad con la mecánica institucional y al reconocimiento y construcción de acuerdos entre los actores que definen la política pública, en una mezcla de raciocinio y consensualidad.

Por otra parte, varios rasgos de los expresados por Medellín (Medellín, 2004) en el análisis de las políticas públicas implementadas en Colombia, tienen incidencia en la efectiva participación de las instituciones intervinientes tales como la desconexión entre orientación de política y la asignación presupuestal adecuada, a la cual aluden permanentemente los integrantes de la fuerza pública quienes demandan mayores esfuerzos económicos para solventar una lucha contra los grupos narcotraficantes y al margen de la ley, quienes cuentan con cuantiosos recursos obtenidos de manera ilegal para financiar sus actuaciones sin restricción ni control alguno, como si lo tienen las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, como actores primarios en la ejecución operativa.

En medio de la búsqueda y presentación de resultados operativos contundentes que reflejen la inversión del Estado colombiano en su operatividad y funcionamiento, es recurrente la usurpación de funciones en determinadas entidades y organismos públicos que demandan una definición de roles y funciones, como ha sido el caso tratado por Juan Manuel Santos, en cabeza del Ministerio de Defensa, ante las reiteradas confusiones que ha conllevado la participación de las Fuerzas Militares en la lucha contra el narcotráfico, intentando cumplir actividades policiales a pesar de no tener funciones de Policía Judicial, y a su vez de la Policía Nacional en su persecución de los grupos al margen de la ley, acusándosele de suplir funciones militares.

La tendencia a la producción de agendas públicas en función de los deseos del gobernante en Colombia es reiterativa, los consejos de seguridad y comunales orientados por el presidente de la república, demandan acciones, especialmente de Ministerios, ejército, Armada, Fuerza aérea, Policía, DAS, DIAN y Fiscalía, en contra de ciertas afectaciones de seguridad causadas por grupos, clanes o personas destacadas como grandes narcotraficantes en ciertos sectores del país, que perturban las estructuras operacionales definidas en los planes de acción y establecimiento de objetivos institucionales. Este es un ejemplo del carácter de las políticas públicas que aborda el régimen político colombiano que desdibuja las características de las instituciones involucradas, definiendo de manera improvisada su operacionalización, enmarcando las condiciones de la acción pública por fuera de la dinámica y jerarquía interinstitucional, incidiendo así en las priorizaciones de los entes rectores en cada uno de los niveles de implementación política, operativa y judicial.

El sistema jerárquico de coordinación gubernamental interinstitucional establecido para implementar política y operativamente los lineamientos diseñados sobre el tema, parecería estar acéfalo en el entendido que el ente rector por excelencia es el Consejo Nacional de Estupefacientes, que no funciona de manera permanente sino periódica y ordinaria, los últimos viernes de cada mes, o de manera extraordinaria cuando lo requiera el Ministro del Interior y de Justicia o a solicitud del Director Nacional de estupefacientes, para atender una problemática permanente, reiterativa, sistemática y evolutiva que afecta generalmente todo el régimen gubernamental.

El Ministro del Interior y de Justicia, quien preside los Consejos, a pesar de ser una figura activa en el desarrollo e implementación de la política, no tiene la autoridad jerárquica sobre las instituciones más destacadas en la operativización de los lineamientos, habida cuenta que las organizaciones públicas se caracterizan por estar estructuradas de acuerdo a posiciones o niveles, que les atribuyen la facultad de distinguir su autoridad de otras organizaciones, esquematizando una jerarquía que les permite dirigir y controlar las instituciones subordinadas de una manera armoniosa, para impartir órdenes y hacer coordinaciones en ejercicio del mecanismo de poder que les atribuye su condición particular.

Ejemplo de lo aquí mencionado compendia los integrantes de la fuerza pública, que dependen del Ministerio de Defensa, agencias de seguridad como el DAS dependiente de presidencia de la república y entidades de carácter investigativo judicial como la fiscalía, con quienes debe acudir el Ministro a la coordinación política para conciliar y ejecutar las tareas que considere primordiales en el direccionamiento de acciones en contra de este flagelo, por depender de otras instancias.

La Dirección Nacional de Estupeficientes cuya misión principal es asesorar tanto al gobierno como al Consejo Nacional de Estupeficientes en formulación de políticas en materia de la lucha contra la producción, tráfico y uso de drogas, como se mencionó en el capítulo anterior, ha pretendido fungir como entidad coordinadora de la política con carácter interinstitucional, fallando en los intentos elevados de integralidad, como lo demuestra la presentación del proyecto no aprobado en el Consejo de Ministros durante el mes de Marzo del año 2007, denominado “Plan Integral contra las Drogas 2007-2010” donde se elevó la propuesta de la Entidad Coordinadora Nacional (ECN), con funciones de planeación, coordinación, manejo y disposición de recursos económicos y seguimiento de los Planes.

A pesar que la legislación contempla el esquema de coordinación entre departamentos y municipios, la armonización de los esfuerzos nacionales con el nivel central y entre ellos mismos, pareciera no haber tenido eco en el Consejo Nacional de Estupeficientes, dificultando la implementación efectiva y el seguimiento debido al diseño de la política.

Se entendería en consecuencia que la anomia en la existencia de una entidad de carácter nacional con la autoridad, mando y ascendencia suficientes sobre todos los actores individuales e instituciones implicadas en la implementación de las acciones para el control de la producción y tráfico de drogas en Colombia, dificulta el grado de compromiso y la coordinación entre los niveles central, departamental y municipal en la promoción de propuestas políticas y operativas en un solo canal de comunicación con la Presidencia de la República.

5. CONCLUSIONES

Conociendo el panorama y la visión coyuntural de la situación mundial de las drogas, se entiende finalmente que no es posible enfrentar el narcotráfico desde el enfoque institucional independiente colombiano, debiendo por lo tanto unirse en una lucha consistente, sistemática y compartida contra la producción y el consumo en los grandes mercados internacionales, principalmente de Estados Unidos y Europa.

Los lineamientos existentes para controlar toda la cadena del narcotráfico, dependen de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, sin que se pueda entender que un Estado afligido durante varias décadas por el fenómeno del tráfico de drogas ilegales, no construya una política primaria, única e independiente que defina de manera directa, todas las actuaciones institucionales en contra de este flagelo, con especial énfasis en la producción y tráfico de cocaína que se han convertido en la columna vertebral del problema.

En cuanto al diseño de lineamientos, si bien estas políticas se han orientado por el gobierno central, no se puede desconocer que se consideran legítimas en su origen dado que las motivaciones que sustentan su existencia se expresan en indicadores contundentes frente a la criminalidad, violencia y narcotráfico, fenómenos que convocan las voluntades de las entidades responsables con el control de las drogas. Por tanto en estos aspectos, el imperativo legal se ve parcialmente contemplado por los mencionados instrumentos. Respecto de la

relación entre las normas que sustentan las políticas y sus principios orientadores, en general puede afirmarse que existen criterios de coherencia; de hecho, se han identificado ajustes importantes que expresan favorabilidad frente al control del fenómeno y a su vez relación entre estas nuevas disposiciones y los objetivos, componentes y lineamientos de las políticas públicas.

Adicionalmente, en cuanto al carácter de la racionalidad en el accionar institucional, cabe precisar que estas políticas han contado con el aval metodológico y técnico necesario para ser implementadas considerando el balance de sus resultados previos y la distribución de recursos, ello en cabeza del Departamento Nacional de Planeación. En estos aspectos, cabe precisar que en general, se expresa coincidencia de las políticas frente al imperativo racional.

Por último, en lo que tiene que ver con el carácter de la institucionalidad, el tiempo de creación de la misma y los niveles de independencia de la entidad responsable de las políticas en materia antidrogas, cabe precisar que si bien la Dirección Nacional de Estupefacientes fue creada como unidad administrativa especial en 1990 (Decreto 494)¹¹², es la reforma de que fue objeto mediante el Decreto 2568 de 2003 la que establece sus actuales funciones, por tanto es reciente su creación y los resultados responden también a esta condición. En cuanto al carácter de la institucionalidad se constituye en una dependencia de segundo nivel, que se encuentra supeditada al Ministerio del Interior y la Justicia y su papel fundamental se centra en la producción de estadísticas y en el desarrollo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Estupefacientes, por tanto no expresa las

¹¹² DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Manual de Calidad Dirección Nacional de Estupefacientes, Op. Cit., p. 4.

características necesarias de una instancia rectora en lo que a la Capacidad Institucional y Autonomía Gubernativa se refiere.

Respecto de la inquietud referida al diseño de los lineamientos cabe precisar que, desde el modelo de análisis de Rein y Rabinovitz, los instrumentos estudiados responden en general a las condiciones de los imperativos. Sin embargo al revisar los aspectos expuestos por Pedro Medellín, en lo que atañe al régimen político y la autonomía gubernativa, quedan inquietudes acerca de los niveles de independencia del gobierno frente a la presión de los grupos de interés y frente al ejercicio de la gobernabilidad, en el entendido que la economía criminal del narcotráfico condiciona desde el miedo, la violencia y la corrupción el actuar institucional, es decir la acción gubernativa.

Resulta evidente, que asociar la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo es la mejor oportunidad para vincular los recursos y complementar los esfuerzos e intereses tanto de Colombia como de los Estados Unidos. Es en este sentido que el Plan Colombia ha resultado exitoso, tal como lo presentan los informes oficiales. Sin embargo, el análisis más crítico de los alcances de ese instrumento y de toda la política contra las drogas ofrece un panorama distinto, pues a pesar de la cuantiosa inversión de recursos y esfuerzos de ambos países, la droga se sigue consumiendo y, por lo tanto, se produce y trafica.

La perspectiva prohibicionista asumida tanto por los gobiernos norteamericanos como por los colombianos, en particular el del presidente Uribe, resulta onerosa en recursos financieros y humanos. Esta crítica ha llevado a varios analistas a

proponer de manera pública y argumentada la legalización de las drogas¹¹³, en parte apoyados en la tendencia que muestra que el precio de la droga se ha mantenido estable e incluso ha bajado a pesar de que los recursos para luchar contra ella se han incrementado incesantemente. Asumir la perspectiva contraria, de mitigación del daño, significaría un cambio drástico en los patrones de la inversión pues los recursos se destinarían más a salud, educación y desarrollo social que al gasto militar y de defensa.

Otros analistas, como Mejía y Restrepo, presentan igualmente una crítica a la destinación de la inversión de la lucha contra las drogas, y proponen incrementar los recursos en el área que puede ser más eficiente en términos de costo/beneficio: el tráfico, antes que en la producción. Los datos sustentan esta tesis pues la inversión en controlar los cultivos se lleva el mayor porcentaje de la inversión del presupuesto de esta lucha, pero la oferta del producto sigue presente e incluso aumentando en calidad y disminuyendo su costo final para el consumidor. Los datos sobre la vinculación de la ilegalidad del narcotráfico con la vida política nacional no ofrecen suficiente claridad para hacer más que una mención a sus elevados costos, especialmente en términos de corrupción y de dineros ineficazmente invertidos.

Finalmente, debido a la asociación expresa entre el total de la inversión en el componente de defensa y los resultados globales en términos de seguridad, no es fácil establecer una estimación de los beneficios alcanzados por cada uno de los costos generados. Por ejemplo, la compra de vehículos de transporte aéreo,

¹¹³ Véase por ejemplo LOAYZA, Norman. (Banco Mundial) La guerra contra las drogas y los países en Desarrollo. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Mayo de 2009. Y NADELMAN, Ethan A. La Reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas. En: CAMACHO GUIZADO, Alvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

marítimo o terrestre repercute sobre los diferentes indicadores, pero no se distinguen los logros de cada uno en términos de la lucha específica contra el narcotráfico, contra el delito común o contra los actores armados al margen de la ley. Esto favorece que se presenten resultados generales de las diferentes instancias estatales como logros tanto de un aspecto como de otro, lo que dificulta la evaluación clara del éxito o no de las políticas y de su respectiva inversión. Por lo tanto, no es posible establecer, a partir de la información disponible, la relación sugerida por Rein y Rabinovitz entre los lineamientos y el diseño de política con la distribución de los recursos y la evaluación de sus intervenciones. Esto también significa que no se puede establecer con claridad la suficiencia de los recursos para alcanzar los objetivos planteados en la política y sus lineamientos.

En cuanto a la inversión extranjera, en términos generales Estados Unidos continuará apoyando la lucha por la Seguridad Democrática y su consolidación, pero paulatinamente irá disminuyendo el monto, por lo que el país debe pensar en reorientar en el mediano plazo sus políticas frente al problema de las drogas para garantizar los recursos suficientes que permitan mantener la estrategia actual. La cooperación europea, por ejemplo, se encamina hacia otra perspectiva, de manera que si se quiere disponer de sus recursos se deben reorientar las políticas de tal suerte que se dé cabida a otros enfoques y se revise el alcance de la inversión en términos de costo/beneficio.

Muchos de los grandes resultados esperados como consecuencias de las ejecutorias del sistema de gestión institucional aquí plasmadas, subyacen en la efectividad del poder judicial en su comprometimiento para garantizar esa pronta y sentida justicia que esperan todos los ciudadanos y no depende únicamente de la capacidad de la Fuerza Pública en su gestión operativa de ejercer el poder

coercitivo del Estado, el cual se puede ver truncado en su desarrollo de no terminar con éxito en un trabajo interinstitucional unificado, evitando así confirmar las aseveraciones de Kalmanovitz con relación a la existencia del narcotráfico por el favorecimiento de un sistema de justicia ineficiente y corrupto.

La problemática de las drogas por su impacto y penetración en los sistemas político, económico y social y la misma gobernabilidad del país, demanda un compromiso del más alto nivel a través de una coordinación institucional mucho más sólida y directa de lo que se hace en la actualidad, donde se percibe una estructura jerárquica que perjudica el proceso de ejecución en la implementación de la política, habida cuenta de que mantiene una relación temporal, independiente y sometida a la misión de buena voluntad, a través de terceros, donde cada institución tiene unas tareas que ejecuta de manera independiente y coordina a través de sus mandos naturales jerárquicos y no del Consejo Nacional designado para ello, por ser una entidad de esfuerzos temporales no continuos.

Se ha identificado a lo largo del estudio un sistema de gestión institucional centralista que orienta la implementación de las políticas y las ejecuta por intermedio de instituciones del nivel central, que dispone a los Consejos Seccionales de Estupefacientes el cumplimiento de todas las políticas, planes y programas, dejando sin autonomía regional a estas entidades ejecutoras, como tampoco a las instituciones y autoridades del orden departamental y municipal, desconociendo que el entorno geográfico, la capacidad económica, las condiciones de orden público y la efectividad institucional difieren de una región a otra de país y por lo tanto ignora que la proclividad a la producción o tráfico de estupefacientes difiere de un escenario a otro del territorio colombiano.

También se identifica en el análisis del sistema la inexistencia de un esquema de control real y permanente que permita verificar el cumplimiento adecuado en el orden regional sobre las orientaciones y ejecutorias dispuestas por el nivel central, para hacer coherente y consistente el débil sistema establecido; razón por la cual se encuentra en este sentido una institucionalidad y un orden regional débil, donde no se adquieren compromisos ni se ejecutan las acciones primarias que permitan vulnerar el desarrollo de las acciones ilegales que traen consigo tanto la producción como el tráfico de drogas, dependiendo siempre de las premisas y preceptos nacionales así como de las autoridades del mismo nivel, por estar enfrascados en una política centralista, en el ámbito de lucha contra las drogas, que riñe con los preceptos constitucionales de descentralización y autonomía regional.

A través del proceso investigativo desarrollado ha sido posible corroborar la hipótesis propuesta en el presente estudio, confirmando que el sistema institucional colombiano soportado en un modelo tradicional jerárquico para implementar los controles debidos de manera integral en materia de producción de cocaína, no soluciona ni desaparece el problema porque los objetivos de la política pública, aunque logrados en un buen porcentaje, no son representativos ante la magnitud y desbordamiento de la actividad criminal en sí misma, como tampoco abarcan la multiplicidad de delitos relacionados y su integración con la dinámica global que termina permeando los controles nacionales. En las acciones del estamento colombiano referidas con incautaciones de cocaína, a pesar de ser considerables y aparentemente efectivas, solamente permiten hacer interdicción sobre un porcentaje menor, del total de producción potencial del país ¹¹⁴.

¹¹⁴ En el año 2006 fueron registradas 610 toneladas métricas como potencial producción de cocaína en el país según el informe mundial contra las drogas 2007 pag 205, emitido por la oficina contra las Drogas y el

Se cierne finalmente un aceptable pero apenado cuestionamiento sobre las instituciones que luchan contra el narcotráfico en Colombia, tanto en el orden de sus resultados como del proceso de coordinación para la implementación de las políticas públicas trazadas, porque cuando se pretende “establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal; que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización”¹¹⁵, se encuentran esfuerzos aislados con relativa efectividad independiente que, sumados unitariamente, no responden a los propósitos generales de un Estado consolidado en su desarrollo político organizativo, y termina por conceder la razón al Nobel de Economía Douglas North, cuando cuestiona la capacidad de las democracias para crear instituciones efectivas a la hora de lograr el desarrollo económico.

Delito de las Naciones Unidas; y fueron incautadas 183 toneladas por las diferentes autoridades colombianas, de acuerdo a lo expuesto por el Observatorio de Drogas de Colombia de la DNE, en su informe del año 2008, sobre acciones y resultados 2006-2007 pag 82.

¹¹⁵ METER, D.S. y VAN HORN, C.E. The Implementation of Intergovernmental Policy. En: Policy Studies Review Annual, (s.l.) Vol. 1, (s.No.) (s.f.) p. 100.

6. RECOMENDACIONES

Una sugerencia de interés primario está encaminada a la necesidad de diseñar una política pública nacional de lucha contra las drogas con lineamientos únicos e independientes para atender el comportamiento relacionado con esta problemática, separándola de las actuaciones particulares que circundan la seguridad del país y las acciones contra el terrorismo, porque de esta manera se pueden destinar recursos, establecer procedimientos, implementar programas y acciones con indicadores, no solo del proceso de implementación sino evaluativos, que permitan establecer la mejoría o las deficiencias institucionales de carácter nacional y regional .

Se sugiere que esta nueva política contenga lineamientos diferenciales para el control de la producción y tráfico de drogas de origen natural y semisintética, de las drogas sintéticas, por tener características independientes con relación a los métodos de producción, transporte y consumo, lo que permitiría encaminar esfuerzos específicos en cada orden y privilegiar los análisis y acciones contra el mayor flagelo que afecta el país, la producción de cocaína, como evidentemente se precisa en la actualidad.

Es pertinente recomendar el diseño de un nuevo sistema de gestión institucional antidrogas, que permita mantener una relación directa y permanente con las

entidades orientadoras y ejecutoras en términos de implementación de la política, pero que además cuente con esquemas de control y capacidad de integración desde el nivel central, departamental y municipal con atribuciones para requerir y vincular organizaciones públicas y privadas mediante el soporte legal normativo correspondiente, haciendo más dinámicos los procedimientos establecidos.

Este nuevo sistema propuesto deberá corresponder a los parámetros de descentralización y autonomía gubernativa, concediendo atribuciones a los subsistemas de carácter regional para definir, a partir de algunos preceptos primarios, la forma de implementar las políticas públicas establecidas sobre la producción y tráfico, atendiendo las consideraciones particulares de sus áreas políticas y geográficas, pero respondiendo así mismo, a través del sistema de gestión establecido, por las responsabilidades y obligaciones que los compromete en las ejecutorias de acciones que conlleven a una verdadera consolidación de las políticas públicas establecidas en esta lucha contra las drogas.

Con referencia a la inexistencia de un organismo central que lidere las acciones contra el problema de las drogas en Colombia, se propone la creación de una institución del orden nacional con atribuciones legales de la máxima condición y nivel jerárquico ministerial, dotándolo de capacidad real para coordinar acciones que permitan controlar el fenómeno, para la negociación de sus propios recursos, para definir la dimensión técnica y humana de sus equipos y para llegar a las altas instancias de poder con facultad de decisión.

Respecto del contexto institucional, en el capítulo 2 se identifica que tanto la política de Defensa y Seguridad Democrática como la de Consolidación de la

Seguridad Democrática, se constituyen en iniciativas de gobierno que en materia de control de la producción de drogas involucran la intervención del fenómeno desde la seguridad y defensa nacional. En este contexto cabe cuestionar el carácter democrático de las mismas. Por tanto se hace necesario reflexionar sobre su permanencia y viabilidad toda vez que responden a la voluntad de gobierno. En este sentido, su ciclo de existencia se ve condicionado por la agenda internacional y las voluntades de los poderes del Estado que las implementan, ello sugiere desarrollar iniciativas que supongan mayores niveles de apropiación más democráticos que permitan su transición a Política de Estado.

Respecto de las condiciones de planeación, el análisis sugiere que si bien hay preocupación por los resultados obtenidos de la implementación, las políticas y sus lineamientos responden a una planeación por objetivos. Así, el abordaje del fenómeno tiende a responder a la superación de nociones adversas de su expresión, más que a la transformación de condiciones que suponen impactos efectivos en los Estados y sus sociedades. En este sentido se requiere transformar la mirada técnica del diseño de lineamientos específicamente respecto de su orientación causal, así como propiciar la construcción de instrumentos de evaluación que den cuenta más de los efectos que de los procesos que se generan con la implementación de acciones de control a la producción de drogas.

Respecto de los factores de estructura, el análisis de lineamientos permite identificar dispersión y multiplicidad normativa, que por demás parece atender a criterios de coyuntura más que a factores de orientación programática. Así, junto con la iniciativa referida a la definición de una Política de Estado, se hace necesario la revisión de la normatividad para propender por la construcción de disposiciones administrativas articuladas, que admitan a su vez en la dinámica

cotidiana de las políticas, la construcción de estrategias interinstitucionales que permitan tanto la optimización de recursos como el direccionamiento efectivo de las medidas por parte de la instancia rectora de la política. En este sentido se sugiere avanzar hacia la consolidación de lineamientos unificados que respondan a lógicas de largo plazo con posibilidad de mayor posicionamiento social e institucional de las iniciativas.

En el marco de las actuales tendencias de política pública para controlar la producción de cocaína en Colombia, se hace necesario analizar las complejidades del fenómeno atendiendo a su carácter de economía del crimen transnacional. En este sentido puede sugerirse la sostenibilidad temporal de las estrategias prohibicionistas orientadas a fortalecer los controles sobre producción y tráfico. Se hace necesario atender con mayores criterios técnicos a la distribución de los recursos, desde estrategias inscritas tanto en la lógica del incremento de costos de la transformación de la materia prima, como en la generación de alianzas con actores sociales y del mercado en condición de legalidad, que desincentiven la prestación de servicios y la disponibilidad de insumos necesarios para la dinamización de la mencionada fase (manejo de laboratorios, acceso a precursores químicos, transporte y tecnologías de información y comunicación).

Retomando las características de crimen transnacional que presenta el problema, conviene también avanzar en el efectivo fortalecimiento del sistema judicial nacional, pues además de la construcción de incentivos para mitigar la vinculación de actores legales en la dinámica de las drogas, se requiere avanzar hacia la eliminación de la coacción violenta y armada que efectúan los grupos armados al margen de la ley. Situación que supone tanto disponibilidad de recursos como voluntad política.

Este aspecto detona a su vez otras necesidades en términos de la relación entre lineamientos de política y recursos, concretamente cabe mencionar la necesidad de fortalecimiento institucional. Si bien y como se observó a lo largo del capítulo se destinan recursos a mejorar las condiciones operativas de las entidades gubernamentales, ello no se hace desde otro criterio que no sea el del enfoque militarista. Así y dado que los recursos en la materia son escasos y destinados a fortalecer el pie de fuerza, no menos cierto es que se requiere ofrecer mayores condiciones técnicas, humanas y financieras a las entidades encargadas directamente del tratamiento del problema, como es el caso de la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Ahora bien como se mencionó previamente y a lo largo del capítulo III, Colombia se encuentra en mora de revisar la efectividad del enfoque en que se inscribe su lucha antidrogas. Cabe recordar que de acuerdo con el análisis económico la tendencia de los recursos de cooperación se orienta hacia la disminución y ello exige mayores niveles de inversión del gasto nacional, con el agravante que buena parte de ellos se orientan a la lucha contra el narcoterrorismo, dejando de lado la inversión social y el reconocimiento, restitución y garantía de derechos de ciudadanas y ciudadanos visible e históricamente afectados por el fenómeno de la violencia en Colombia.

Por tanto en mediano plazo se recomienda considerar la perspectiva de la mitigación del daño, que favorece alianzas internacionales cuyas orientaciones propenden por el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos de

derechos, la superación de la pobreza y la construcción de condiciones sociales y económicas que respondan a lógicas de justicia social.

Por último, se recomienda el redireccionamiento de los instrumentos de distribución del gasto en términos de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas. Así pensar en el fortalecimiento técnico para la producción de resultados tangibles en materia de lucha contra las drogas favorece no solo la inversión internacional, si no la visibilización de cambios en las expresiones del problema. Ello a su vez requiere redimensionar el actual enfoque que relaciona narcotráfico y terrorismo, desde el cual es imposible precisar en términos de la inversión del gasto sus efectos reales en la sociedad colombiana.

Con el fin de mejorar un mundo imperfecto y a partir de este estudio, se propone una nueva línea de investigación que permita identificar la participación real del régimen gubernamental regional en los programas y acciones nacionales que conlleven al control efectivo de la producción de cocaína.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando et.al, La implementación de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993.

CALVANI, Sandro. ¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos, o al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados? En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

CASTELLS, Manuel. La era de la información, vol. III. Fin del milenio. México, Distrito Federal. Siglo XXI editores. 2001.

CASTRO, Rodrigo. La visión de las drogas en la última década del siglo XX. Compilación. México, 2009.

COMISIÓN INTERAMERICANA CONTRA EL ABUSO DE DROGAS, CICAD. Secretaría general de sanidad. Descentralización de las políticas de drogas en los países andinos. Washington, 2005.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia un Estado Comunitario. Bogotá: DNP, 2002.

_____. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos. Bogotá: DNP, 2006.

_____. DIRECCIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD. Balance Plan Colombia (1999-2005). Bogotá: DNP-DJS, Septiembre 2006.

_____. Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Gastos del Estado colombiano en la lucha contra el problema de las drogas (2005-2006). Bogotá: DNP y DNE, 2008.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Observatorio de Drogas de Colombia 2008. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008.

_____. Acciones y resultados 2003. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2004.

_____. Manual de Calidad Dirección Nacional de Estupefacientes. Bogotá: DNE, Noviembre de 2008.

_____. Resolución 009 de 2009.

ESTIEVENART, Georges. La estrategia antidrogas de la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Alvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

EUROPOL. Reporte Mundial Sobre Drogas. UNODC-Oficina contra la Droga y el Crimen. 2004

HIKAL, Wael. Asistente de Investigaciones, ONUDD. Disponible en Internet: onudd.nuevoleon@aroba@gmail.com

JOHNSON, citado por MARSH et. al., Teoría y método de la ciencia política. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

KALMANOVITZ, Salomón. Las Instituciones Colombianas en el Siglo XX. Bogotá: Ed. Alfaomega, 2001.

LABROUSE, Alain. La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

LOAYZA, Norman. (Banco Mundial) La guerra contra las drogas y los países en Desarrollo. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Mayo de 2009.

MEDELLÍN TORRES, Pedro. La política de las políticas públicas: propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social, 2004.

MEJÍA, Daniel y RESTREPO, Pascual. (Universidad de los Andes) La guerra contra la producción y tráfico de drogas: una evaluación económica del Plan Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de coyuntura económica, Mayo 2009.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD. Bogotá: Dirección de Estudios Sectoriales, Grupo de Información Estadística Ministerio de Defensa Nacional, Octubre de 2009.

_____. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2007.

_____. Gasto en Defensa y Seguridad, 1998-2011. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, 2009.

_____. Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional, Octubre de 2009.

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Observatorio de drogas de Colombia 2008. Acciones y resultados 2006-2007. Bogotá: Dirección Nacional de Estupefacientes, 2008.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Estudio nacional de consumo de sustancias Psicoactivas en Colombia. Resumen ejecutivo. 2009. Bogotá: Ministerio de la Protección Social, 2008.

NACIONES UNIDAS Oficina contra la droga y el delito. FUNDACIÓN SEGURIDAD DEMOCRACIA. Censo de cultivos de Coca. Bogotá D.C. 2007.

_____. Informe mundial sobre las drogas. Bogotá D.C. 2007.

NADELMAN, Ethan A. La Reducción de los daños de la prohibición de las drogas en las Américas. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

NORTH, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ONU-CES, 1994. En Castells Olivan, Manuel. La era de la información, vol. III. Fin del milenio. México, Distrito Federal. Siglo XXI editores. 2001.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución “Sobre el Plan Colombia y el apoyo al proceso de paz en Colombia”, 2 de febrero de 2000. Citada por

LABROUSSE, Alain. La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Alvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

PETERS B, Guy. El Nuevo Institucionalismo, teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa S.A., 2003.

PINZÓN BUENO, Juan Carlos (Viceministro de Defensa para la Estrategia y Planeación). Resultados y Futuro del Plan Colombia. Bogotá: Fedesarrollo, Debates de Coyuntura Económica, Mayo de 2009.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Política de Defensa y Seguridad Democrática, República De Colombia, 2003.

PROGRAMA PRESIDENCIAL RUMBOS. Encuesta Nacional Sobre Consumo de SPA en jóvenes de 10 a 24 años de edad. Bogotá: Rumbos, 2001.

REIN, Martín y RABINOVOTZ, Francine. La implementación: una perspectiva teórica. En: AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando et.al, La implementación de las Políticas Públicas. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993.

REIS MOURAO, Paulo. El Institucionalismo Norteamericano: Orígenes y Presente. En: Revista de Economía Institucional, Bogotá. Vol.9, No.16, 2007.

REUTER, Peter. Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

RHODES, R.A.W. citado por MARSH et. al., Teoría y método de la ciencia política. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

ROCHA GARCÍA, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Santafé de Bogotá: Siglo del Hombre Editores y UNDCP, 2000.

THOUMI, Francisco. Las políticas contra las drogas, reformas y relaciones colombo americanas. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

_____. Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú. En: Revista Colombia Internacional. Universidad de los Andes. Bogotá. s.f.

UNIÓN EUROPEA, ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Plan de Acción global en materia de drogas entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Ciudad de Panamá: UE y OEA, 1999.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. World Drug Report 2009. Viena: UNODC, 2009. UNODC. Terminology and Information on Drugs. New York: UNODC, 2003.

URIBE VÉLEZ, Álvaro. Informe al Congreso 2003. 20 de Julio de 2003.

YOUNGERS, Coletta A. Drogas, Narcoterrorismo y relaciones entre Estados Unidos y América Latina. En: CAMACHO GUIZADO, Álvaro (Editor). Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales-CESO, 2006.

Intervención del fiscal general de la nación en la primera reunión de fiscales y presidentes de cortes supremas de justicia de América Latina, el Caribe y sus homólogos europeos en San José, Costa Rica, el 20 de abril de 2004

LISTA DE GRÁFICAS

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Etapa de transformación de la coca en clorhidrato de cocaína | 26 |
| Gráfica2. Laboratorios de Sustancias Ilícitas Destruídos | 47 |
| Gráfica 3. Inmovilizaciones e Incautaciones de Insumos | 48 |
| Tabla 4. Recursos ejecutados del Plan Colombia 1999-2005 | 54 |
| Gráfica 5. Presupuesto del Sector Defensa como porcentaje del PIB 1990-2007 | 57 |
| Gráfica 6. Distribución del gasto del PND por estrategia | 59 |
| Gráfica 7. Entidades que más aportaron al gasto total antidrogas | 61 |
| Tabla 8. Principales Equipos Recibidos en el Marco de la Ejecución de los Recursos Extraordinarios para el Sector Defensa, 2008-2009 | 63 |
| Tabla 9. Distribución de los recursos extraordinarios 2007-2011 Millones de pesos de 2006 | 64 |
| Gráfica 10. Reducción de la oferta de cocaína | 66 |
| Gráfica 11. Sistema de Gestión Institucional frente a la Política Nacional de Drogas | 76 |
| Gráfica 12. Sistema de Gestión para el Control de la Producción y Tráfico de Drogas en Colombia | 79 |