

tf

trans-pasando
fronteras

Revista estudiantil de asuntos transdisciplinarios

Una publicación de



FACULTAD DE
DERECHO Y CIENCIAS
SOCIALES



Principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región *

Discurso central de la conferencia *Tráfico de drogas en las américas: retos y desafíos*, celebrada en la Universidad Icesi
18 de septiembre de 2012

Bruce Michael Bagley, Ph.D.**



Sobre la conferencia¹

Durante los últimos veinte años, el narcotráfico ha sido una de las prioridades de las agendas y políticas de seguridad y defensa nacional de Estados Unidos y varios países latinoamericanos. La emergencia del narcotráfico en Colombia ha estado ligada a una historia de violencia política marcada por el conflicto armado. Actualmente, frente a los diálogos de paz establecidos con la guerrilla de las FARC, la solución al narcotráfico se convierte en un

* La transcripción de la conferencia procuró mantener el carácter oral de la misma. Para su publicación, se enriqueció el contenido con notas de pie de página y referencias bibliográficas. Transcripción de la conferencia por Richard Benavidez. Revisado y notas de pie de página por Adolfo A. Abadía.

** Agradecimientos especiales al profesor Bruce Michel Bagley por permitirnos publicar su discurso magistral dictado en la conferencia *Tráfico de drogas en las américas: retos y desafío*, apoyada por el Centro de Estudios Interdisciplinarios, Jurídicos, Sociales y Humanistas - CIES y el Departamento de Estudios sociales de la Universidad Icesi. El profesor Bagley es profesor titular de la Universidad de Miami con doctorado en Ciencias políticas de la Universidad de California, Los Ángeles. Sus intereses de investigación se centran en las relaciones Estados Unidos y América Latina, con énfasis en el tráfico de drogas y los problemas de seguridad.

¹ Gracias a la profesora Inge Helena Valencia (Ph.D.), coordinadora de la conferencia *Tráfico de drogas en las américas: retos y desafíos* y del semillero *Narcotráfico y securitización en América Latina*, por escribir estas palabras introductoras. Ella es profesora titular de tiempo completo de la Universidad Icesi, miembro del grupo de investigación Nexos de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de la misma universidad, miembro del Centro de pensamiento RaizAL y codirectora de la revista *Papel de Colgadura*.

punto neurálgico de la agenda del posconflicto en el país.

A este panorama nacional hay que sumar que desde el 2009, cuando se creó la comisión latinoamericana sobre drogas y democracia, los ex presidentes de Colombia, Brasil y México (Cesar Gaviria, Fernando Henrique Cardozo y Ernesto Zedillo), declararon públicamente que las políticas sobre drogas basadas en la represión a la producción y la criminalización del consumo han fracasado. Esta declaración de la comisión evidencia la necesidad de un cambio de paradigma en las políticas destinadas a afrontar las diversas problemáticas que se desprenden del narcotráfico.

Posconflicto y cambio de paradigma son dos aspectos que reconfiguran las discusiones sobre el tráfico de droga en Colombia. Tanto sus impactos sociales y políticos, como el reacomodamiento de políticas para hacer frente al cambio de paradigma que comienza a proyectarse en la región, son problemáticas de gran importancia que la Universidad Icesi ha comenzado a abordar desde sus actividades de docencia e investigación.

Con el ánimo de dar inicio a este importante debate, invitamos al profesor Bruce Michael Bagley para discutir sobre los actuales retos que enfrentan Colombia y Latinoamérica frente al tráfico de drogas en este escenario marcado por discusiones inherentes al cambio de paradigma y una posible solución al conflicto armado en el país.

A continuación, el profesor Bruce Michael Bagley.

El discurso

Hace poco escribí un artículo² que fue publicado por el Programa para América Latina del Centro Woodrow Wilson en donde resumo lo que considero como las principales tendencias del siglo XXI en cuanto al crimen organizado, el narcotráfico y la democracia en la región. En tal artículo organizo mis ideas en torno a seis puntos importantes: primero, el consumo; segundo, la guerra contra las drogas en la región andina y otras subregiones; tercero, las consecuencias no intencionales de las victorias parciales que se han logrado en los últimos 40 años en una guerra liderada por los Estados Unidos en América Latina y

2 Buscar artículo como BAGLEY, Bruce M. (2012). "Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century". En: *Latin America Program*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. Consulta realizada desde <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/BB%20Final.pdf>

que, desde mi perspectiva, no ha sido sólo un fracaso sino también contraproducente para los intereses de este país como para el resto de países del continente. Este fenómeno se observa, principalmente, en países como Colombia, México, en países de la región andina y la región centro americana, pero también ha logrado extenderse cada vez más a países como Brasil, Argentina ampliando su efecto contaminador hasta el occidente de África y Europa. Cuarto punto, la desinstitucionalización provocada por esta guerra fracasada, es decir, la desinstitucionalización en países del Triángulo Norte de Centroamérica, México, Colombia y otras zonas alrededor del globo. Quinto, la corresponsabilidad de los Estados Unidos y, lo que ha sido uno de sus errores fundamentales, su esfuerzo por insistir en una política que notablemente ha fracasado. Finalmente, el sexto punto plantea las alternativas, las consecuencias y los obstáculos de la legalización, la penalización y las políticas de reducción de daños, analizados desde una perspectiva que confronta lo que ha sido del modelo de prevención liderado por los Estados Unidos.

Me gustaría empezar con la globalización del consumo ya que creo que es un tema fundamental. A pesar de que han pasado unos 40 años desde que el 17 de junio de 1971 el Presidente Nixon declara la guerra contra las drogas, lo que hoy podemos denominar como la fase moderna de esta guerra, realmente no se ha podido contener el consumo, ni el abuso de drogas como la marihuana, heroína, cocaína, metanfetaminas y otros. Por lo tanto, en este primer estadio de la guerra podemos plantear el fracaso de la misma. Si el propósito fue limitar la expansión del consumo a través de una guerra que nos ha costado, según estudios, un trillón de dólares, obviamente no se puede reclamar una victoria. Al respecto, he escrito varios ensayos, uno de ellos *La nueva Guerra de los 100 años*³. Pero en realidad la fase de prohibición en Estados Unidos no empieza hace 40 años, empezó en 1914 con la adopción de una política que se llamó *Harrison Act*⁴ la cual prohibió tanto el cultivo y el tráfico, como el consumo y distribución de la hoja de coca y amapola. En este sentido ya llevamos en los Estados Unidos casi 100 años de una guerra prohibicio-

3 La *Harrison Narcotics Tax Act* fue una Ley Federal de los Estados Unidos aprobada en diciembre de 1914 a través de la cual se prohibía la producción, importación y distribución, principalmente, de narcóticos como los que se extraen del opio, y regulaba la venta y el consumo de la cocaína.

4 Buscar artículo como BAGLEY, Bruce M. (1989). "La Nueva Guerra de los 100 Años". En: *Chasqui: Revista Latinoamericana de Comunicación*, No. 29/30. Quito, Ecuador. Título original: "The New Hundred Years War: U.S. National Security and the War on Drugs".

nista, la cual en un momento de optimismo se le estipuló 100 años. Ahora, ya soy menos optimista y creo que vamos a necesitar otros 100 años debido a la falta de debate frente al tema en el Congreso estadounidense, y en otras partes.

Por tanto, me gustaría plantear un nuevo debate no sólo en los Estados Unidos, sino un debate más amplio, el cual articule a un mismo nivel los Estados de EE.UU. y América Latina con la Comisión Latinoamericana sobre las Drogas y Democracia (CLDD), y ahora la Comisión Global de Política de Drogas (GCDP por sus siglas en inglés) liderada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia, Ernesto Zedillo de México y otras figuras de renombre internacional.

Los Estados Unidos es el mayor mercado de drogas del mundo. Gastamos alrededor de 150 mil millones de dólares anuales en la lucha contra las drogas ilícitas incluyendo las de prescripción; la cocaína, es responsable por aproximadamente 40 mil millones en su lucha. Somos además el principal consumidor. Hasta la fecha, en los EE.UU. viven más de 70 millones de personas que han probado la marihuana. Hemos pasado durante momentos críticos como en los 80(s) y comienzos de los 90(s) con el gran *boom* del crack. Para ese entonces existían ya casi 12 millones de personas consumidoras de cocaína. La lucha en ese momento no fue a través de la prohibición ni la intervención, sino a través de la prevención, educación, y diferentes tipos de tratamientos. De esa forma se logró reducir en más de la mitad el consumo de la cocaína y en más de tres cuartas partes el consumo del crack fumable, también conocido como bazuco.

Es en este contexto que empiezo a reconocer el gran papel que juega los EE.UU. en relación a estos mercados ilícitos, así como las dinámicas detrás de estos mercados y del crimen organizado que gira alrededor de la violencia que acompaña transversalmente todo este proceso. En todo esto los EE.UU. tienen un alto grado de corresponsabilidad pero quiero plantear que no es una “enfermedad Americana”. Lo digo porque he escuchado en varios países de Latinoamérica que si lo “gringos” no fueran tan adictos a las drogas, entonces no tendríamos estos problemas en América Latina. Esto es totalmente falso. Esto no es una enfermedad Americana pues aunque los EE.UU. sí han sido pioneros y responsables, o al menos corresponsable, de gran parte de este fenómeno, hoy en día, el segundo país consumidor del planeta es Brasil, el tercero es Argentina y el cuarto España. Y si fuera poco, el segundo grupo de países consumidores del mundo se encuen-

tra en Europa Occidental. Entonces, como vemos, la estadística es una de las formas que nos ayuda a redimir la afirmación anterior.

La Unión Europea (UE) con 27 países miembros consumen ya tres cuartas partes de lo que consume EE.UU. en cocaína y es el mercado que más crece en el mundo. Pagan tres veces más de lo que se paga por gramo en los EE.UU., por onza o por tonelada métrica. El gran mercado para los narco colombianos no es los EE.UU., es Europa y las conquistas que están buscando, están también en el continente europeo. Es por eso que estamos presenciando un aumento en el crimen organizado, tanto colombiano, como mexicano y de otros países de Latinoamérica, los cuales, están cada vez más presentes en Europa. Por lo tanto, ¿cómo pueden declarar que es una enfermedad Americana cuando vemos una expansión globalizante del consumo de la cocaína? Si se acabara la demanda norteamericana por droga, Colombia todavía tendría un gran problema, en cuanto al cultivo, contrabando, tráfico y la venta que afectan tanto aspectos políticos, grados de violencia como el Proceso de Paz que ha planteado recientemente el presidente Santos. Por tanto, el consumo es un problema global y hay que afrontarlo consecuentemente como un problema global. Hay que evitar seguir señalando que son los gringos los adictos, que son los ingleses los adictos y que son los narcos colombianos los responsables de este debate en los últimos 40 años.

Segundo punto, lo que yo llamo las victorias parciales. Los EE.UU. llevan 40 años en esta fase, planteando una guerra. Si uno lo mira bien con las estadísticas a la mano, podemos observar que el en año 1985 Perú producía el 65% del total de la hoja de coca en el mundo, Bolivia el 25% y Colombia producía menos del 10%. Con la aplicación de la guerra contra las drogas, incluyendo la *Operation Blast Furnace*⁵ en Bolivia que casi tumba el gobierno de turno, para el año 1986 lo que se ha logrado es correr tanto los lugares del cultivo como los grupos de crimen organizado.

En el año 2000-2007 Colombia pasa a ser el mayor productor de hoja de coca en el mundo, algo que jamás había pasado en la historia. Colombia llega a producir casi el 90% de toda la hoja de coca, mientras que en el Perú se reducen los cultivos a través de

5 La *Operation Blast Furnace*, también conocida como la Operación Alto Horno, ocurrió en julio de 1986 durante el gobierno del presidente Paz Estensoro y consistió en que tropas de Estados Unidos proporcionó apoyo logístico a la Policía Nacional de Bolivia para la realización de operaciones de búsqueda y destrucción de instalaciones de procesamiento de coca en área de Chapare, Beni y Santa Cruz.

la erradicación manual y la interrupción del puente aéreo, especialmente en la época de Fujimori. A mediados de los años 90s tanto el General Bagel en Bolivia como el presidente Fujimori (finalmente sacado y puesto en la cárcel), de manera muy autoritaria fueron capaces de reducir el cultivo mediante la violación a los Derechos Humanos entre otras cosas. Con este hecho el cultivo se trasladó hacia el norte y llegó a Colombia, donde las tierras son fértiles, además de contar con una gigantesca extensión territorial con poco control gubernamental y con un mercado norteamericano rentable, que les permitió a los colombianos entrar de lleno al negocio ilícito. Teniendo todo lo anterior en consideración, he llamado el *efecto globo* al proceso de expansión del área de cultivo que de un lugar pasa a otro. Actualmente, estamos en otro momento de este efecto. Colombia a partir de aspersiones aéreas, o lo que también se conoce como fumigaciones, ha logrado reducir por lo menos una parte de la producción. El punto central es que Colombia ha minimizado su participación en los mercados de hoja de coca alrededor de 90% a un 50%. Ahora los mercados que compiten por ser mayores productores son nuevamente Perú y Bolivia. Pero el punto aquí no es que Colombia haya reducido su producción, sino que a pesar de esto, el mundo no ha experimentado escases de hoja de coca, simplemente su producción y cultivo ha resucitado en varias zonas del Perú y Bolivia.

Si uno hace un balance de estos 40 años, hemos visto contaminados al Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia como ruta de tránsito, y ahora se devuelve la pelota a la región Andes sur. La producción crece por una tonelada métrica en el mundo, entonces ¿podemos considerar todo esto como un triunfo? No, es una victoria parcial. En este sentido el *efecto globo* no significa asumir el empeoramiento sino el estancamiento de la lucha contra las drogas. Por tanto es un efecto contraproducente en el cual se contamina país tras país con los mismos problemas, sin resolver los que ya están. Mientras que Colombia ha innovado con menos hectáreas y fumigaciones con glifosato, hay hibridación de las plantas. Esto sin hablar de los efectos negativos al medio ambiente producto de la fumigación permanente con efecto en vecinos países como por ejemplo, el parque natural de la Sierra de la Macarena⁶.

6 La sierra de La Macarena está ubicada en el departamento de Meta, Colombia considerada como Zona de reserva natural y patrimonio histórico de la humanidad. A mediados del siglo XX fue colonizado por campesinos provenientes principalmente de las zonas andinas. Esta sierra ha sido usada por el movimiento insurgente de las FARC como refugio, transformándola en un punto de encuentro, no sólo de la guerrilla y las Fuerzas Militares, sino también de la economía del cultivo de coca y de los esfuerzos para su erradicación por parte del Gobierno Colombiano.

Una vez más, si nos detenemos a ver las estadísticas pero no las que ofrece los EE.UU. sino la ONU, queda en evidencia que el año pasado en Colombia se fumigó con glifosato alrededor de 136 mil hectáreas de hoja de coca en el país. Según un informe de 2011 de la ONU, existe un aumento de aproximadamente de 3%, de 62 a 64 hectáreas. A pesar del ascenso que representa el uso de glifosato, se han fumigado más del doble del territorio que se calcula del cultivo de hoja de coca y eso sin contar la erradicación manual que llega a casi 40 mil hectáreas en el país. Por todo esto sostenemos que sólo se puede hablar de una victoria parcial pues aún continúa existiendo violencia, violaciones a los Derechos Humanos, violaciones de derechos a la población afro descendiente e indígena en varias regiones de la zona andina.

Hay un segundo fenómeno el cual yo llamo *efecto cucaracha*. Éste se relaciona con la dispersión del crimen organizado. Es decir, que cuando uno empuja, por ejemplo, una zona de los Andes sur, brota un nuevo efecto en una de las zonas aledañas, en cuanto al procesamiento, cultivo y tráfico de drogas. Todos hemos sido testigo de la emergencia de organizaciones de narcotráfico en Colombia como los carteles de Medellín y Cali, quienes han sido causantes de hechos que han pasado a la historia como actos sumamente violentos. En ese contexto entonces emerge el crimen organizado. Hemos empujado el crimen organizado de la región andes sur a Colombia y de éste hacia el norte. En Colombia se ha reducido la capacidad y la envergadura de las organizaciones criminales, tanto en Medellín como en Cali. Sin embargo hay otros grupos que han surgido, como por ejemplo el cartel de los “soles” que opera desde Venezuela. El simple hecho de que en Colombia estas políticas estén dando resultado no significa que este mercado se esté disminuyendo ni que en otras partes se esté acabando el negocio de las drogas, lo que sí se observa es una transformación en cuanto al tipo de organización. Las grandes organizaciones están siendo sustituidas por micro organizaciones. El Plan Colombia y la Política de Seguridad democrática de los últimos mandatarios colombianos han reducido el tamaño de estas grandes organizaciones, pero no han logrado controlarlas y han tenido el contraefecto de dispersar el crimen organizado. Es precisamente este el efecto cucaracha del que me refiero, es como cuando un estudiante, que no tiene tiempo para arreglar la cocina, abre la llave del agua y ve salir cucarachas, aun cuando se prenda la luz, la cucaracha se asusta y busca refugiarse.

Es precisamente esta analogía la que está sucediendo con las drogas. Se persiguen en Colombia, se refugian en Venezuela, Bolivia o Perú y ahora en México.

El “efecto cucaracha” y el “efecto globo” no son victorias. Ninguno de los países andinos han sido modelos en la lucha contra las drogas, aunque muchos de ellos afirmen lo contrario. Lo que tenemos en este momento es un continente contaminado, la producción que aumenta en Bolivia y Perú pasa por Paraguay y se alista por Brasil donde en las favelas hemos visto que hay un serio problema del consumo, crimen organizado y hemos visto crecer el problema de la violencia. Hay enfrentamientos entre el comando de Melo y la policía en Sao Pablo y Rio. Sin embargo, los brasileros están más preocupados por el Campeonato Mundial de Fútbol en el 2014 y los Juegos Olímpicos del 2016 en Río, pero podemos considerar esos eventos como una victoria. Argentina es un país que crece en cuanto al consumo y donde pandillas juveniles empiezan dominar zonas enteras de Buenos Aires, en donde se consume el “paco” como si fuera el fin del mundo.

Todo esto empieza desde la prohibición del alcohol, la producción de la amapola que abastecía el mercado californiano por parte de la población China. México fue gran abastecedor de heroína a lo largo de las últimas décadas, pero también a finales del siglo XIX y a comienzos de siglo XX. Con la prohibición del alcohol en los EE.UU. entre 1919 y 1923 aumentó el crimen organizado. Ya con la lucha contra las drogas en el 71, México se convierte en el blanco de la marihuana y la amapola. Una victoria parcial también se ve representada en la combinación de la política de Seguridad democrática del presidente Uribe durante sus dos periodos de gobierno y el Plan Colombia, en donde durante diez años los EE.UU. invirtieron 8.000 millones de dólares con la finalidad de lograr la reducir el tamaño a los carteles, pero esto ocasionó un “efecto cucaracha” haciendo que el problema migrara hacia el norte, sobre todo en México donde vemos un fuerte desarrollo de mafias del narcotráfico.

Finalmente queda por resaltar la persistencia de amenazas, tanto a nivel municipal, departamental como regional, que desestabilizan la democracia. Vemos como en Colombia y en México la guerra contra el narcotráfico ha llevado a un proceso de des-institucionalización, lo que permite entender el surgimiento de fenómenos como el de la narcopolítica. En este sentido, podemos afirmar que la democracia es vulnerable al crimen organizado y éste afecta diversas esferas de la vida como lo social, la política y lo cultural.