

## La guerra contra el narcotráfico en tres imágenes: régimen internacional, dinámica regional latinoamericana y relación bilateral colomboestadounidense<sup>1</sup>

*The war against illicit drugs in three images: the international regime, Latin American regional dynamics, and the Colombian-U.S. bilateral relationship*

**Juan Nicolás Garzón-Acosta**

*Universidad de La Sabana, Bogotá, Colombia*

*juan.garzon@unisabana.edu.co*

*<https://orcid.org/0009-0004-3279-1764>*

**Mauricio Jaramillo-Jassir**

*Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia*

*mauricio.jaramilloj@urosario.edu.co*

*<https://orcid.org/0000-0001-6190-1054>*

**Mario Urueña-Sánchez**

*Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia*

*mario.uruena@urosario.edu.co*

*<https://orcid.org/0000-0002-8040-6240>*

*Recibido: 30 de septiembre de 2025 / Aceptado: 05 de diciembre 2025*

*<https://doi.org/10.17081/just.31.49.8566>*

### Resumen

En el documento el objetivo es analizar el modo de articulación de las políticas en contra de las drogas desde un nivel global hasta los ámbitos regionales y el efecto que esta articulación tiene en la cooperación entre Estados Unidos y Colombia. El método para dar alcance a este objetivo es el cualitativo cifrable que se centra en explorar en detalle situaciones o casos particulares o de pequeña escala. Como técnicas de investigación se combinan el tratamiento documental con el análisis de datos oficiales. Los resultados de esta investigación se vislumbran en cómo la construcción de un régimen internacional debe partir de los cálculos e intereses de los actores implicados no solamente desde una preocupación por la maximización de beneficios de cada uno, sino también desde las intenciones e interacciones de todos ellos bajo una óptica de intersubjetividad. Se concluye que, a pesar del interés por replantear los esquemas a partir de los cuales se han tratado de enfrentar los desafíos asociados a las drogas ilícitas, persisten los problemas de desarticulación entre los diferentes niveles en los cuales se desarrollan las políticas, debido, entre otras razones, a que los paradigmas convencionales bajo los cuales se ha interpretado el problema global de las drogas no han cambiado en sus aspectos esenciales.

**Palabras clave:** drogas ilícitas, guerra contra las drogas, interméstico, régimen internacional, responsabilidad compartida.

### Como citar:

Garzón-Acosta, J.N., Jaramillo-Jassir, M., & Urueña-Sánchez, M. (2026). La guerra contra el narcotráfico en tres imágenes: régimen internacional, dinámica regional latinoamericana y relación bilateral colomboestadounidense. *Justicia*, 31(49), 1-28. <https://doi.org/10.17081/just.31.49.8566>

---

<sup>1</sup> Este trabajo hace parte del Proyecto “Respuestas a la Corrupción Asociada al Crimen Organizado Transnacional”, financiado por Minciencias (Colombia) y la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario (proyecto 70817) que se articula con la red de investigación del mismo nombre con sede en La Haya (Países Bajos).

### **Abstract**

The document aims to analyze how drug policies are structured from the global to the regional level and the effect this structure has on cooperation between the United States and Colombia. The methodology employed is qualitative and quantifiable, focusing on exploring specific or small-scale situations or cases in detail. Research techniques combine documentary analysis with the analysis of official data. The findings suggest that the construction of an international regime must be based on the calculations and interests of the actors involved, not only from the perspective of maximizing individual benefits, but also from the intentions and interactions of all involved, viewed through an intersubjective lens. It is concluded that, despite the interest in rethinking the schemes from which the challenges associated with illicit drugs have been addressed, problems of disarticulation between the different levels at which policies are developed persist, due, among other reasons, to the fact that the conventional paradigms under which the global drug problem has been interpreted have not changed in their essential aspects..

**Keywords:** illicit drugs, international regime, bilateral, intermestic, shared responsibility, war on drugs.

### **Introducción**

A pesar de que la lucha contra los estupefacientes termina por recaer en oficinas de justicia y de seguridad de los Estados, es innegable que esta labor involucra una participación de diferentes actores del sistema internacional. Así como las redes del narcotráfico son cada vez más deslocalizadas para las diferentes partes del proceso, el cual va desde su producción y tráfico hasta el lavado de activos, así mismo, la respuesta demanda un enfoque cada vez más comprehensivo. Es de tal modo que estas páginas parten por preguntarse ¿Cómo se articulan los diferentes niveles internacionales en la guerra contra las drogas ilícitas?

El objetivo de este documento es analizar la articulación de los niveles universal, regional, subregional y bilateral de la lucha internacional contra los estupefacientes. Para dar alcance a este objetivo, se emplea un concepto propio del campo internacional, en específico, la teoría de los regímenes internacionales para determinar si es posible hablar de un régimen articulado de lucha contra las drogas y evaluar, al menos parcialmente, la eficacia de este régimen para ofrecer soluciones al asunto mundial de las drogas ilícitas. Este documento consta de cinco secciones. La primera se dedicará a exponer la metodología de la investigación. Entre las secciones segunda y cuarta se expondrán los resultados de la investigación que parten por hacer la conceptualización de lo que significa un régimen internacional para delimitarlo en el plano universal (sección segunda).

Se estudiarán los niveles latinoamericano en general y andino en particular para ver los marcos de cooperación establecidos y su efecto sobre los propósitos trazados (sección tercera) y se recreará la constitución de la política interméstica antidrogas de la potencia hegemónica actual (y mayor consumidor de estupefacientes: Estados Unidos) y en cómo esta determinó su relación bilateral Colombia (sección cuarta). La última sección se concentrará en plantear la discusión sobre la valoración de este fenómeno en los tres niveles.

### **Método**

El diseño metodológico que guiará este artículo partirá del uso del método cualitativo cifrable. Ello por cuanto, en lugar de cazar generalizaciones desde un número amplio de casos, como lo hace el método cuantitativo, este método permitirá “explorar en detalle situaciones o casos particulares (también denominados ‘estudios de pequeña escala’ [small N studies])” (O’Meara, 2010, p. 50). De esta forma, para las tres imágenes escogidas se hace un esfuerzo en pos de hacer una explicación del comportamiento de cada actor, pero también el contexto desde el cual estos comportamientos proceden (para esta investigación, a partir de una epistemología “de arriba hacia abajo”) y del sentido que le atribuyen los actores vinculados dentro del mismo contexto a esos comportamientos (O’Meara, 2010, pp. 50–51).

Las técnicas de investigación desplegadas en concordancia con la teoría y métodos escogidos serán la combinación del tratamiento documental con el análisis de datos oficiales. De una parte, el tratamiento documental tomará las fuentes teóricas, fenomenológicas e institucionales para entender el significado general de los documentos trabajados y de ahí escoger las nociones sobresalientes de los textos seleccionados en pos de ilustrar inequívocamente sus componentes para extraer la información de cada uno de ellos (Peña Vera & Pirela Morillo, 2007, p. 59).

De la otra parte, el análisis de datos oficiales parte de la idea de que las estadísticas suministradas por los gobiernos o por organizaciones internacionales les ayudan a estos a priorizar ciertas decisiones de acción política sobre otras. No obstante, la construcción de esta información, lejos de ser objetiva y neutral, está atravesada por motivaciones políticas para legitimar programas dados (Harrison, 2001, pp. 60–61).

Es por ello que el análisis de datos para este documento se concentrará en el uso brindado por los tomadores de decisión a estas cifras (de conformidad con sus intereses) en lugar de exponer estas estadísticas como verdades inobjetables. Las fuentes recogidas para el desarrollo de este trabajo se clasifican como secundarias por su tratamiento y están delimitadas temporalmente desde la constitución del régimen internacional hasta el año 2021.

### **Resultados de la investigación: El Régimen Internacional Contra las Drogas**

Existe un número significativo de asuntos de la agenda internacional que despierta diversos grados de interés entre los actores globales. Asuntos que han derivado en el desarrollo de un conjunto de reglas de juego e instituciones que aspiran a regular prácticas, a favorecer la cooperación y en general a incentivar el desarrollo de mecanismos de acción conjunta que den resultados más eficientes. La producción de estas drogas, su tráfico y la conexidad a las actividades ilegales que se desarrollan entorno a estas sustancias, son abordados desde un campo en el que se han procurado acciones colectivas que han tomado forma de convenios, concebidos en el marco de una institucionalidad internacional. Sin embargo, antes de abordar los mecanismos antidrogas y su tráfico, resulta pertinente hacer algunas precisiones:

a) El negocio de las drogas se compleja en función del número de sustancias que son objeto de fiscalización y regulación y, por tanto, en torno a cada sustancia y actividad ilegal asociada se desarrollan dinámicas particulares. b) No todos los países tienen la misma aproximación al asunto de las drogas ilícitas. En ese sentido, no se puede hablar de un común denominador en la forma en la que se afronta el problema. Mientras que China y algunos países del Medio Oriente tienen una política altamente represiva que castiga de manera severa tanto el consumo como el tráfico, algunos países europeos han preferido optar por poner énfasis en las discusiones sobre salud pública en torno al consumo de drogas. c) Aunque las aproximaciones a este fenómeno son variadas según los países considerados, un número significativo de Estados e instituciones multilaterales se han concentrado en desarrollar estrategias que les puedan resultar efectivas para reducir los estragos generados por el narcotráfico como: el menoscabo de las instituciones por cuenta, en especial, de la corrupción; la violencia generalizada por efecto de las disputas entre las organizaciones ilegales; y el desarrollo de unos valores y prácticas asociados a la ilegalidad con incidencia en todos los segmentos sociales.

d) La normatividad internacional vigente se fundamenta en un modelo en el que se tipifican un conjunto amplio de delitos relacionados con los estupefacientes, sin embargo, es pertinente distinguir entre aquellas infracciones legales asociadas al cultivo, producción y posesión de sustancias con fines de comercialización y aquellas relacionadas con el uso personal para fines recreativos o médicos (Taylor & Jelsma, 2012, p. 17).

Hechas estas observaciones, es pertinente señalar que en la lucha contra las drogas se ha generado lo que se conoce en la literatura como un régimen internacional, el cual en términos de Krasner (1982), corresponde a: “un conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas, procedimientos de toma de decisión, que gobiernan áreas temáticas particulares y en torno a las cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales” (p. 186). De igual manera, un régimen internacional puede construirse sobre la base de un poder dominante, el cual a su vez cumple las funciones de guardián y promotor del *status quo* que ha establecido, normalmente en su beneficio (Cohn, 2016, pp. 65–66).

En el caso de los estupefacientes, es posible identificar un régimen internacional de lucha contra las drogas (RILCD) que se configura a partir de un conjunto de acuerdos internacionales que han sido esenciales en la definición de las políticas y en general en la forma en la que se han diseñado las estrategias para regular, fiscalizar y combatir los asuntos vinculados a la producción y comercio de sustancias consideradas ilícitas y aquellas que desde el punto de vista de la normatividad internacional requieren adaptarse a normas precisas que definen los usos permitidos y aquellos proscritos.

En virtud de estos acuerdos, a los cuales pertenecen más del 90% de los Estados reconocidos, ha ido surgiendo una institucionalidad cada vez más importante y dentro de la cual se destacan dos instituciones, primero, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que es el órgano encargado de realizar el seguimiento y vigilancia de la aplicación de los tratados relativos a la fiscalización internacional de drogas.

Paralelo al desarrollo de una estructura institucional de carácter internacional, se han ido configurando unos principios, que como se mencionó anteriormente, son parte esencial de la manera en la que se establece un régimen internacional. En el caso particular de este tipo de drogas, los principios sobre los que se funda el RILCD corresponden a: la responsabilidad compartida, la integralidad, la multilateralidad, el equilibrio y la cooperación internacional; los cuales en su conjunto están orientados a reafirmar la noción de que el asunto de las drogas es de carácter global y exige la contribución activa de todos los agentes involucrados (Borda, 2011, pp. 150–160).

La integralidad apunta a reafirmar la idea de que la lucha contra las drogas ilícitas demanda atender todos los eslabones de la cadena que van desde la producción hasta el consumo final e implica coordinación entre las instituciones públicas en todos los niveles. La multilateralidad parte del reconocimiento de que la acción conjunta, sistemática, consensuada e institucionalizada en el marco de las organizaciones internacionales, constituye el mejor mecanismo para conseguir avances reales en la lucha contra las drogas. El equilibrio y la cooperación se tratan de principios que reafirman la importancia de reconocer las asimetrías en términos de capacidades entre los Estados y la necesidad de que las estrategias para enfrentar la problemática de las drogas sean el resultado de la colaboración entre los involucrados.

El principio de responsabilidad compartida requiere atención especial debido a que ha sido eje fundamental del desarrollo del régimen. Aunque ha experimentado cambios con el tiempo, en esencia, la responsabilidad compartida se concibe a partir de la necesidad de adoptar un criterio amplio que incluya acciones que atiendan de manera simultánea los propósitos de reducción de la oferta y la demanda de drogas, en especial, bajo el entendido de que la distinción entre países “productores” y “consumidores” no refleja la realidad de los estupefacientes en la actualidad, ya que en muchos países coexisten problemáticas de consumo, producción y tráfico de drogas.

La literatura disponible suele señalar que el esquema mundial bajo el que se adelanta la lucha contra las drogas es el resultado de cierta posición dominante que ejerce Estados Unidos en la estructura de poder mundial y por esa vía se ha configurado el RILCD. Según Tokatlian (2017), desde la década de los setenta Estados Unidos implementó una “narcodiplomacia” en la que usó su poder e influencia para promover su visión de lucha contra las drogas hacia los países periféricos.

Adicionalmente, como parte de esa estrategia, Estados Unidos acogió una fórmula en la que, en términos de Buzan (1991), se adelantó un proceso de “securitización” del combate en contra de los estupefacientes, esto significó implementar un enfoque militarista en el que el problema de las drogas se presenta como una amenaza existencial en contra del Estado y por ese camino se legitiman aquellas medidas que pueden considerarse extraordinarias, pero que están orientadas a reducir el riesgo.

La incorporación de los estupefacientes a la agenda de seguridad implicó adoptar una nueva retórica que incluía la expresión “guerra contra las drogas”. Eso supuso una invitación para que los países se sumaran a una cruzada global. Presionó a muchos Estados, en especial a los menos desarrollados, a tomar una posición en una lucha de “ellos” contra “nosotros”, como suele suceder en una confrontación bélica, y favoreció la idea de que el estatus quo que el RILCD representaba debía protegerse y reforzarse. Todo en un marco en el que se designan normativamente usos legales e ilegales y se define la necesidad de penalizar los usos no autorizados bajo el amparo de los tratados y convenciones en la materia (Molano Cruz, 2019, pp. 146–152).

Una interpretación convencional acerca de la forma en la que se ha desarrollado el RILCD consiste en entender su evolución en función de una relación de una sola vía, en la que particularmente Estados Unidos ha dictaminado las políticas, mientras que el resto de los Estados, en especial en los que se lleva a cabo la producción y el tráfico, se han limitado a seguir directrices impuestas. Sin embargo, esta lectura desconoce el hecho de que muchos países han sido deliberantes en la definición de los principios del régimen e incluso han adoptado estrategias en el marco de su política exterior que les permitan vincular el tema de las drogas con asuntos que despiertan mayores grados de interés a nivel global. Borda (2011), señala que, en casos como el colombiano, se ha implementado una estrategia denominada *linkage* o eslabonamiento, que en esencia consiste en vincular asuntos altamente relevantes dentro de la agenda internacional como el cambio climático, el terrorismo y las violaciones a los derechos humanos, con el tema de las drogas, tratando de despertar un mayor grado de compromiso internacional, al tiempo que se fortalecen los pilares sobre los cuales se ha construido el régimen.

## **Resultados, cambios y erosión de Régimen**

Bajo el paraguas del RILCD se han desarrollado otros acuerdos y se ha sesionado en Naciones Unidas al respecto. En 1998 se llevó a cabo la Asamblea General Especial sobre Drogas de las Naciones Unidas (UNGASS) la cual culminó con un propósito singular que consintió en alcanzar “un mundo libre de drogas” para el año 2008. Esa utopía marcó el camino de una estrategia que se concentró en fortalecer las políticas de restricción de la oferta, con un énfasis especial en aquellas de carácter más coercitivo y paralelamente, implementar mecanismos para reducir paulatinamente la demanda en virtud de una combinación de medidas policivas, campañas educativas y de salud pública.

No es necesario hacer una evaluación muy profunda para llegar a la conclusión sencilla de que los resultados de la apuesta multilateral de 1998 no fueron los esperados. La misma ONUDD (2023), estimó en su Informe Mundial Sobre Drogas en 2023 que en el mundo hay aproximadamente 39,5 millones de personas con afectaciones físicas por consumo de drogas, lo que implica un aumento de 45% en 10 años; esto acompañado de un aumento en especial en América del Norte y Europa. El mismo informe señala problemáticas complejas asociadas a las drogas, entre las que se desatacan el hecho de que las drogas exacerbaban los conflictos, coadyuvan el abuso de los derechos humanos y favorecen la devastación ambiental sumado al auge sin precedentes en el mercado de opioides sintéticos en el mundo (UNODD, 2023).

Es posible resaltar tres tendencias que complejizan la solución de la problemática y que se son señaladas por las mismas instituciones de la ONU: primero, una correlación que parece consistente entre el aumento del ingreso y el consumo, lo que resulta paradójico en la medida en que los trastornos asociados al consumo de drogas afectan en mayor medida a los más pobres. Segundo, un aumento del consumo de cannabis en aquellos lugares en los que el consumo recreativo se ha legalizado. Finalmente, una relación fuerte, persistente y compleja entre el tráfico de drogas y diferentes formas de violencia, relacionadas especialmente con las estructuras delictivas que se configuran en torno a un negocio altamente disputado.

Pese a los resultados poco alentadores que se han dado en materia de reducción de oferta, demanda y tráfico de drogas, la lectura convencional que se ha hecho acerca del RILCD indica que se ha configurado un sistema prohibitivo cuyo principal rasgo es la inflexibilidad y se fundamenta en el poder ejercido por Estados Unidos. Contrario a esa noción, algunos análisis señalan que el sistema de fiscalización se ha aplicado de manera flexible debido a factores como las ambigüedades o complejidades que caracterizan a los acuerdos en la materia; la importancia global que han adquirido los asuntos concernientes al desarrollo, en el sentido amplio del término, que resultan incompatibles con los esquemas represivos; y la forma en la que se han desarrollado ciertas prácticas dentro de los Estados, que no necesariamente reflejan una adhesión estricta a lo consignado en los convenios internacionales (Collins, 2018, pp. 108–110).

Resulta natural vincular las normas internacionales sobre estupefacientes con un enfoque fundamentado en la represión y en la prohibición, sin embargo, los cambios en las prácticas de consumo, las dinámicas de tráfico y la redefinición en la orientación de las políticas públicas en muchos países, han resultado en un interés por moderar la aproximación coercitiva, en especial hacia el consumo. Los acuerdos internacionales en materia de drogas ofrecen a los gobiernos la posibilidad de aplicar medidas significativas a las sanciones tendientes a la educación, rehabilitación y reintegración social, lo anterior, en virtud de un principio de proporcionalidad derivado de la tipificación que cada Estado haga sobre las conductas relacionadas con las drogas.

Bajo la misma óptica de la flexibilidad, Taylor y Jelsema (2012), señalan la existencia de tres tipos de políticas que los Estados persiguen y que tienen un sentido heterodoxo frente a la lógica prohibicionista punitiva del régimen vigente: aquellas que se desvían de la prohibición punitiva pero que de forma razonable se acomodan a los acuerdos vigentes; las políticas que se desvían del prohibicionismo y que pese a ser objetadas por el sistema de fiscalización podrían considerarse como eventualmente viables; y en tercer lugar, las políticas que resultan inadmisibles en el marco legal vigente y que para su implementación requerirían cambios en el régimen. Pese a lo flexible que pueda ser el RILCD en algunos aspectos, continúa estando fundamentado en unos acuerdos internacionales y en una institucionalidad que aspira a controlar el problema sobre la base de la aplicación de los principios antes expuestos.

De forma paralela al proceso de “flexibilización” han tenido lugar una serie factores de cambio cuya fuerza y naturaleza es variada, pero que ejercen presiones sobre el régimen e incluso pueden llegar a erosionarlo. Entre esos factores es posible mencionar:

- a) Cambios complejos de política interna como los que tienen lugar en Estados Unidos con respecto a la marihuana, lo que ha dificultado la capacidad del gobierno federal para mantener una posición consistente en un tema que sin duda divide a la sociedad (Sánchez-Avilés & Ditych, 2018, pp. 464–466).
- b) Vinculado con el punto anterior, se ha presentado un fenómeno de retiro y denuncia por parte de algunos Estados del sistema y se han sentado posiciones que abiertamente desafían la lógica prohibicionista en torno a la cual el régimen se ha configurado (Sánchez-Avilés & Ditych, 2018, pp. 464–470).
- c) El hecho de que dentro del mismo seno de la Comisión de Estupefacientes los Estados miembros hayan decidido retirar al cannabis y su resina de la lista IV de la Convención de 1961, lo que implica el reconocimiento oficial de las aplicaciones médicas de la planta, asunto en el que ya había avanzado la Organización Mundial de la Salud (OMS). Aunque esta decisión no supone un cambio en la prohibición del uso recreativo, sí constituye la transformación más relevante que se ha dado dentro del régimen con respecto a la sustancia más consumida en el mundo.
- d) Una postura más desafiante frente al régimen por parte varios países de América Latina que han asumido costos elevados en términos de una violencia desatada, altos niveles de corrupción y el debilitamiento de sus instituciones. Todos estos fenómenos atribuibles en especial organizaciones criminales y a la poca efectividad de RILCD.
- e) El robustecimiento de los enfoques más pragmáticos frente al problema de las drogas que se alejan del prohibicionismo y se aproximan hacia la implementación de políticas más racionales para el tratamiento del consumo y una priorización de las políticas orientadas a la reducción del daño, tal y como sucede en buena parte de los países de Europa Occidental (Sánchez Avilés, 2012).

- f) Un interés creciente de la sociedad civil con respecto a la forma en la que se ha entendido y atendido el problema de las drogas, lo que ha contribuido a alimentar el debate público mundial acerca de los costos económicos y humanos de la implementación del RILCD, incluyendo los efectos sobre las garantías a los derechos humanos; la crisis carcelaria que experimentan muchos países y la relación problemática del uso de drogas, en particular inyectables, con la proliferación de enfermedades como el VIH/SIDA (Tokatlian, 2017, pp. 20–25).

Aunque la presión internacional para reformar, al menos parcialmente, el RICLD ha sido creciente aún persisten varios obstáculos que pueden dificultar cualquier proceso de transformación. Por un parte, un cambio del régimen puede ser interpretado como una manifestación de claudicación frente a las estructuras del narcotráfico que operan alrededor del mundo y que tanta devastación han causado, en ese sentido, el mantenimiento del estatus quo se asocia con una postura de tolerancia cero frente a las organizaciones delincuenciales. La evolución del régimen también puede depender de un cambio en la configuración de poder global que derive en una reforma a los acuerdos vigentes y de una transformación de los imaginarios y preceptos morales fuertemente arraigados, en ambos casos las posibilidades de cambio parecen limitadas.

### **Orígenes y efectos asimétricos del narcotráfico en América Latina**

Al pensar en el aporte regional a la configuración del RILCD, se aprecia que uno de los grandes inconvenientes que enfrentan los latinoamericanos para enfrentar el asunto de las drogas consiste en la falta de consensos para adoptar una posición común, a pesar de que existe una consciencia sobre el carácter transnacional del fenómeno que esteriliza cualquier esfuerzo. No obstante, se han producido algunos asomos de consensos que hacen pensar como posible que el mediano plazo y habida cuenta de la necesidad de tener más peso en la agenda global, América Latina concierte mínimos para tener una posición común y en el futuro lejano llegar a un régimen regional.

En este sentido sobresalen los avances dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) que en 1986 creó la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD) en pleno auge antidrogas en la región. La idea era favorecer un enfoque multilateral y de corresponsabilidad en la lucha contra el tráfico de drogas.

La CICAD constituye un avance en el abordaje hemisférico y multilateral del tema drogas, pero como órgano consultivo sus alcances son bastante limitados. La CICAD trató sin éxito de resolver la disputa entre Colombia y Ecuador a propósito de la fumigación por aspersión con glifosato en esa frontera, ordenada por Bogotá desde 2006. La comisión llevó a cabo un estudio sobre los efectos y concluyó que la sustancia no suponía un riesgo para los seres humanos. Sin embargo, estos fueron duramente criticados por la comunidad científica (León Sicard, 2005), lo que puso en evidencia la parcialidad de la CICAD en el abordaje del tema de la droga.

Esta dinámica puso en evidencia los problemas de la OEA para servir como espacio de discusión regional respecto del tema drogas y acordar acciones al respecto, no solo por la influencia desmesurada de Washington sobre algunos de los productores, sino por las marcadas disparidades en la percepción del fenómeno entre los distintos gobiernos y subregiones.

En 2001, y como era de esperarse en el seno de la Comunidad Andina, al ser la principal zona de producción de coca, se adoptó el Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos. Se trataba de concretar uno de los viejos ideales de la integración subregional poniendo en práctica una política exterior común según el Acuerdo de Cartagena que dio origen al entonces Pacto. A pesar de ello, su eficacia se ha reducido drásticamente por la falta de consensos entre los andinos y el debilitamiento paulatino de la regionalización.

De forma más reciente en Suramérica se produjo un avance notorio. En la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al tema de drogas (UNGASS) en abril de 2016 y que fue convocada por varios latinoamericanos, se vio el resultado de un avance en la negociación por parte de Suramérica que venía trabajando en el seno del Consejo Suramericano para el Problema de las Drogas creado a instancias de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Con miras a UNGASS se plantearon algunas consideraciones entre las que se destacan: un enfoque más integral para las drogas que tenga en cuenta los derechos humanos, una aproximación basada en la salud pública, desarrollo social para territorios vulnerables, el fortalecimiento del Estado del derecho rebasando los criterios únicamente punitivos, y haciendo que el principio de responsabilidad compartida sea una realidad y no un eslogan.

América Latina ha sido ininterrumpidamente una zona pacífica, apegada a los principios del derecho internacional. No obstante, parece haber fracasado en el intento de generar una estrategia que haga frente al abuso de la droga, y paralelamente garantice los derechos humanos y entienda de forma integral las particularidades de algunos segmentos poblacionales. La ausencia de un enfoque diferenciado, de consensos regionales y el alineamiento, en algunos casos irrestricto, a los Estados Unidos han impedido que la región adopte posturas coherentes con su vocación histórica.

América Latina dispone de todos los recursos para enfrentar el narcotráfico desde una lectura liberal, pluralista y progresista, reconociendo de una vez por todas, que los enfoques prohibicionistas y centrados en la oferta han fracasado. La zona ha sido víctima en primera línea de la contradicción insalvable de que mientras cada año millones acceden a drogas de entretenimiento legales o ilegales, el acceso a las medicinas es cada vez más restringido. Siendo una de las zonas más vulnerables al narcotráfico en el globo, es muy posible que el flagelo siga condicionando sus doctrinas de seguridad, su política exterior e inserción y sus economías afectadas por las especulaciones y volatilidades.

### **La región andina: génesis de una problemática transnacional y de un fracaso en política exterior**

Desde 1971, momento en el que el presidente estadounidense Richard Nixon declara la guerra contra las drogas, las relaciones entre Washington y la zona andina cambiaron dramáticamente. La región sufrió un cambio fundamental en su esquema productivo y económico pues los estímulos para producir cocaína se dispararon al tiempo que se propiciaba un boom en el mercado de los Estados Unidos y se alcanzó un pico de consumo conocido como la “epidemia del crack”.

Bolivia, Colombia y Perú se convirtieron en los principales abastecedores para ese mercado enorme, primera economía del mundo, lo que significaba la posibilidad de expansión económica para países con niveles de desarrollo precarios, y con niveles de pobreza y miseria representativos. La región atravesaba por el oscuro capítulo bautizado como la “década perdida”, lapso en el cual la pobreza pasó de 40% a 48.4% a lo largo de los 80 (Caetanoaís & de Armas, 2015).

En Colombia aparecían los grandes carteles del narcotráfico, y en Perú la violencia de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amarú causaban estragos en el recién democratizado sistema político. Los grupos sacaban provecho del tráfico de la droga como luego sucedería en Colombia y la zona del Alto Huallaga se convirtió en epicentro del cultivo de coca (Valencia Chamba et al., 2003, p. 157). Y, en Bolivia fue tal vez el caso del mayor cambio estructural en su mapa económico. Hasta ese entonces, era la primera exportadora de estaño en el mundo, pero con el desarrollo de un sustituto industrial, se produjo una drástica caída en su precio que afectó los ingresos de millones de familias mineras (Jaramillo-Jassir, 2010, p. 120).

Ahora bien, esta lucha contra el narcotráfico en la zona andina tuvo al menos dos etapas a lo largo de los 80 y 90. En una primera etapa a comienzos de los 80, Estados Unidos logró algunas victorias significativas logrando reducir sustancialmente el flujo de cocaína desde Bolivia y Perú. Este último era responsable del 65% de la hoja de coca que servía de materia prima, mientras que el primero representaba un 25% y Colombia un 10% aproximadamente. Los planes de erradicación financiados y apoyados políticamente por Washington durante los gobiernos de Víctor Paz Estensoro (Operación Altos Hornos) (Abbott, 1988, pp. 95–96), Hugo Banzer y Jorge Quiroga (Plan Dignidad) y Alberto Fujimori significaron una disminución importante de la oferta procedente de dichas naciones durante la década de los 90. Estos avances fueron calificados por Bagley (2013, p. 6), como victorias parciales, pues si bien tanto Bolivia como Perú mantuvieron un declive representativo a lo largo de los 90 y comienzos de los 2000, Colombia se convirtió en el principal productor.

La estrategia de los países andinos para la promoción del principio de corresponsabilidad o responsabilidad compartida fracasó, pues jamás lo hicieron concertadamente. Se trataba de insistir en que el peso de la lucha contra el problema global de las drogas no podía recaer únicamente en los países llamados productores, sino que aquellos Estados que presentaran niveles significativos de consumo debían asumir una responsabilidad proporcional. Sin embargo, los andinos no solamente fueron incapaces de ponerse de acuerdo para una postura regional común, sino que incluso de una administración a otra en un mismo Estado se produjeron cambios drásticos en la postura.

Mientras algunos mandatarios abrazaban efusivamente la guerra contra las drogas pues les significaba recursos por parte de Estados Unidos, otros hacían hincapié en que los países del norte industrializado, en particular EE. UU. asumieran una responsabilidad proporcional a esas cifras. Si bien EE. UU. puso en marcha un sistema de preferencias arancelarias destinado a los países andinos como mecanismos para promover la sustitución de cultivos, aquello no tuvo suficiente incidencia como para un abandono representativo de los cultivos ilícitos. Luego de más de 40 años de lucha contra las drogas, los resultados en la zona andina están lejos de cumplir la expectativa de una erradicación total. Incluso se puede afirmar que tal estrategia ha castigado a los campesinos, mientras los grandes carteles u organizaciones criminales y quienes obtienen provecho de la distribución y comercialización parecen resguardados de dicha guerra.

Al menos dos cifras parecen constatar este fracaso: el precio de la cocaína en el mercado estadounidense se ha reducido en un 80% en las últimas tres décadas (Palmer, 2012), lo que pone en evidencia que los esfuerzos por reducir la oferta no han tenido ninguna incidencia en el precio. Y, la región andina no ha disminuido su producción de forma global, y lo que es peor, la industria en los andinos produce cada vez con técnicas más sofisticadas que permiten incrementar los volúmenes de drogas aun en espacios más reducidos lo que subraya el hecho de que en realidad el problema radica en que debido a la sofisticación de la producción es posible extraer más cocaína en áreas más pequeñas y de allí las justificadas críticas acerca de una subrepresentación cuando se evalúa la lucha contra las drogas únicamente en función de las hectáreas cultivadas.

Ahora bien, no todo ha sido un fracaso y el cambio en la política boliviana de las dos últimas décadas es destacable. La llegada al poder del Movimiento al Socialismo con una base cocalera representativa significó la puesta en marcha de políticas de regularización, mas no de despenalización total como suele pensarse. Desde que fuese líder sindical y congresista Evo Morales ha insistido en la necesidad de disociar la coca de la cocaína, retomando el célebre eslogan de Jaime Paz Zamora que lo llevó a una dura confrontación con Estados Unidos tras la cual se puso en marcha uno de los planes más draconianos de erradicación ya enunciado en este apartado, el Plan Dignidad.

La estrategia boliviana ha consistido, por tanto, en negociación constante con la base campesina, especialmente en zonas sensibles como los Yungas y el Chapare para lograr la canalización de la oferta hacia productos legales, la persecución del narcotráfico, la regulación de algunas zonas donde se puede cultivar (una extensión denominada el cato de coca – 40 metros cuadrados) y el pedido oficial desde 2006 para que la coca sea eliminada de la lista de sustancias prohibidas según las convenciones de Naciones Unidas al respecto.

Esto último no busca la legalización, sino que los Estados donde se cultiva y se consume la hoja o sirve de materia prima para productos legales dispongan de mayores márgenes para encauzar la oferta. El mercado de hoja de coca seca en Bolivia representa unos 180 millones de dólares, equivalentes del 2% del PIB y 13% del PIB agrícola (Grisaffi, 2019, p. 16). Luego de varios años consecutivos con reducciones sustanciales en Bolivia, en 2020 se dio un repunte tal como se señaló, aunque es adjudicable a la crisis social provocada por la pandemia.

### **La guerra contra las drogas como una cuestión interméstica**

Como se mencionó en la primera sección de este artículo, una parte importante de la literatura académica señala que el RILCD es producto del agenciamiento de los Estados Unidos como hegemón mundial y de la imposición de su agenda a sus Estados clientes. Esta sección decidirá tomar postura por esta vertiente para detenerse a observar cómo, en el caso de su relación bilateral con el principal productor de cocaína mundialmente (Colombia), los intereses de los actores (y las estimaciones sobre las que se basan estos) no solo moldean, sino que también distorsionan la implementación de un régimen internacional dado.

Un primer interés puesto en juego en lo que compete a la relación bilateral de este RILCD es la de desplazar su accionar decididamente del consumo hacia la cadena de producción y tráfico de cocaína a partir de los 1980. Luego del mencionado anuncio de Nixon de 1971 y la declaración de la llamada Guerra contra las Drogas (GCD), y una pausa a este ímpetu represivo en el gobierno Carter, Ronald Reagan reactivó la GCD en 1982 de un modo más agresivo y lo proyectó internacionalmente. La premisa fundamental de la GCD de Reagan era la de "tolerancia cero y erradicación del tráfico y consumo de drogas" (National Public Radio staff, 2007).

A diferencia de la política de drogas de sus predecesores, Reagan prefirió combinar la represión interna del consumo con la exportación de su GCD a otros países, priorizando a los productores de drogas. En cuanto a la estrategia externa, el gobierno republicano había realizado una ofensiva, primero discursiva y luego diplomática hacia los centros de producción de drogas ilegales. En el primer tipo de ofensiva, el secretario de Estado George Schultz en un informe oficial calificó el problema de las drogas como "una de las prioridades externas de Estados Unidos" en 1984. El segundo tipo de ofensiva tuvo origen el 8 de abril de 1986 cuando la Casa Blanca emitió la Directiva de Decisión de Seguridad Nacional (NSDD) No. 221 que determinó que "la producción y tráfico de drogas amenazaba la seguridad nacional de los Estados Unidos" (Chouvy & Laniel, 2004, p. 11).

Después de la presidencia de Reagan, la de su copartidario George H. W. Bush ahondó el compromiso republicano con la GCD, ya que su percepción del narcotráfico no giraba únicamente en torno a consideraciones de seguridad nacional, sino también sobre los valores sociales estadounidenses. Como resultado, Bush cambió la percepción antinarcóticos de su predecesor "cuyo enfoque se centró más en los esfuerzos para interceptar cargamentos de narcóticos antes de que llegaran a suelo estadounidense, con el apoyo de agencias como la Guardia Costera" (Rave, 2009, p. 58). Por ello, decidió llevar la GCD a los países productores de cocaína como Bolivia, Perú y Colombia.

En 1989 se lanzó la Iniciativa Regional Andina (IRA), un programa con alcance de 5 años y 2.200 millones de dólares de presupuesto cuyo principal objetivo era "expandir y cambiar las actividades antinarcóticos hacia la interdicción de drogas en los países andinos productores. Los traficantes [iban] a ser arrestados y procesados, sus activos incautados y las redes de tráfico desmanteladas" (Rave, 2009, p. 59). Este enfoque de GCD fue también expresado por el entonces secretario de Defensa Richard Cheney quien, ante el Senado definió claramente los lugares donde se desarrollaría la GCD "Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos pueden ayudar en el ataque al suministro de drogas en [tres] fases: 1. en los países que son fuentes de las drogas, 2. en tránsito desde los países de origen hacia los Estados Unidos y 3. en distribución en el Estados Unidos " (como se citó en Fukumi, 2008, p. 52).

La ruptura de la hegemonía republicana con la elección de Bill Clinton en 1992 hubiera parecido favorecer una aproximación al problema de las drogas como un asunto de salud pública, similar a cómo lo había hecho Carter. Esta realidad no se concretaría puesto que los primeros años de Clinton estuvieron marcados por la prolongación de las políticas de Bush.

En la administración Clinton, el interés estadounidense estuvo signado por las correlaciones de poder domésticas y partió del cálculo de no permitir el regreso de los republicanos a la Casa Blanca al vencerlos en su propio terreno. La victoria del partido opositor en las elecciones legislativas de mitad de período de 1994 y su insistencia en acusar “la inacción de los demócratas sobre el control de drogas” (Gagnon, 2004, p. 65) ejercieron, junto a otros factores, una presión excesiva sobre el ejecutivo. Presión que sería reforzada de parte de su contendiente Bob Dole en la campaña presidencial de 1996 (Rave, 2009, p. 66). A pesar de la continuidad dada a la IRA y al desarrollo de operaciones denominadas *Estado Estable*, *Trébol Verde* y *Ataque Láser* entre 1994 y 1996, las cuales involucraron el uso de radares, satélites, prohibiciones aéreas y asistencia militar en Perú, Bolivia y Colombia, dos circunstancias definirían la GCD de Clinton.

En primer lugar, los resultados de la IRA en la región mostraron contrastes significativos entre los países intervenidos. Si bien en Perú y Bolivia las campañas antidroga tuvieron éxito tanto en la reducción del área de cultivos de coca como en las labores de interdicción aérea hacia Colombia, en este último país la situación sería opuesta. Un “efecto globo” se vería allí al hacer que este país pasase de ser el eje del tráfico de cocaína al principal cultivador mundial. Es así como para 1994, Colombia controlaba el 73% de la producción regional de cocaína y, que entre 1996 y 1998, esta se incrementó en un 50% (Cepeda Másmela & Tickner, 2017; Dion & Russler, 2008).

En segundo lugar, la necesaria focalización de la GCD de Clinton en Colombia se encontró con una contraparte incómoda. Sobre la campaña a la presidencia de Ernesto Samper en 1994 hubo acusaciones, directamente emitidas desde Washington, de financiación con dineros del Cartel de Cali. Joe Toft, director de la DEA en Colombia, fue el primer alto funcionario estadounidense en sugerir que Colombia se había convertido en “una narcodemocracia” (Guáqueta, 2001, pp. 57–58). Las preocupaciones norteamericanas se transformaron en acciones de Estado cuando en los años 1996 y 1997 el Congreso de Estados Unidos improbo la certificación para Colombia. Decisión que fue complementada con la revocación de la visa estadounidense al propio Samper el 11 de julio de 1996 (Cardona Cardona, 2001; Gagnon, 2004).

El arrinconamiento del gobierno estadounidense a Samper terminó por darle réditos a este primero. El mal momento de la relación bilateral en lo diplomático sirvió para hacerse a la irrestricta cooperación de un gobierno colombiano deslegitimado y cuya única alternativa fue mantener su soporte a la GCD de Clinton (Crandall, 2002, p. 4).

Sin embargo, para que la GCD de Clinton fuera más allá de la de sus antecesores se requería pasar de la continuidad al reforzamiento. El hito que permitió dar ese paso fue la elección en 1998 de Andrés Pastrana como sucesor de Samper. El interés del Estado colombiano que dio forma a la estrategia exterior de Pastrana fue hacer un gran esfuerzo por reconstruir la imagen de Colombia como un incondicional aliado estadounidense contra los narcóticos (Urueña-Sánchez, 2015, p. 80).

### **El Plan Colombia**

Esta conjunción de motivaciones (de los Estados Unidos de Clinton por vencer a los republicanos en su propio terreno y de la Colombia de Pastrana por restaurar relaciones con el vecino del norte) dio como desenlace la férrea intención de sacar adelante un programa de acción robusto contra las drogas al más alto nivel posible.

La secretaria de Estado Madeleine Albright encomendó al general retirado Barry McCaffrey (zar antidrogas), quien diseñó los contenidos de una estrategia ambiciosa para hacer frente a la producción y narcotráfico. En 1999, McCaffrey propuso en un documento de discusión la esencia de lo que se convertiría en el Plan Colombia. En dicho documento, planteó un suplemento de emergencia de un millardo de dólares para reforzar la iniciativa del gobierno colombiano para ingresar a las regiones de cultivo de coca y establecer la seguridad suficiente para hacer frente a programas acreditables contra las drogas.

Simultáneamente, el plan continuaría los esfuerzos de reforma del gobierno para restablecer el Estado de derecho, mejorar la administración de justicia, salvaguardar los derechos humanos y restaurar la vitalidad económica (Coomer et al., 2011, p. 30). Luego de su aprobación legislativa en Estados Unidos a mediados de 2000, la versión definitiva del Plan Colombia puede leerse desde múltiples dimensiones de análisis respecto de los recursos destinados y su implementación.

El pago de fondos a Colombia para el período 2000-2001 fue de US \$ 990 millones de los cuales las Fuerzas Armadas fueron las más favorecidas, el monto destinado hasta 2005 fue de \$ 2.700 millones de dólares, el plan comprendió: dotación de helicópteros, incluyó el servicio de apoyo a la fuerza aérea del país, equipamiento y adiestramiento para unidades antinarcótico y otras móviles antiaéreas y contrainsurgencia; se prefirió al apoyo a los programas de interdicción contra el narcotráfico pro mares y ríos, se aumentó el número máximo de soldados estadounidenses desplegados en todo el territorio colombiano (Gagnon, 2004).

### **Plan Colombia II**

Si bien el Plan Colombia inicialmente iba hasta el 2005, su alcance se postergó en el tiempo debido al impulso de los gobiernos de George W. Bush y de Álvaro Uribe de combinar la GCD con la Guerra Mundial Contra el Terrorismo. El cambio de estimación de “narcoguerrillas” a “guerrillas narcoterroristas” sirvió para camuflar el interés del gobierno Uribe de buscar fortalecer el apoyo estadounidense para intensificar acciones contrainsurgentes y del gobierno Bush para legitimar su cruzada neoconservadora. Así, en 2007, se lanzó la Estrategia para el Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013 (EFDDS), cuyo costo fue de \$ 43.836 millones de dólares. Para alcanzar esta cifra, el Estado colombiano aportaría el 64,8% de los fondos mientras que su contraparte estadounidense lo haría con el 35,2% faltante. Esta estrategia fue denominada por los especialistas como Rojas (2007, p. 30), con el nombre de Plan Colombia II.

Después de una década de implementación de los Plan Colombia, se dio una revaloración de los intereses bilaterales con los gobiernos de Barack Obama y Juan Manuel Santos. Pese a intentar un enfoque alternativo al abordaje de la situación de las drogas en Latinoamérica en los primeros años de su mandato (hablando incluso de corresponsabilidad), Obama terminó por seguir un camino de continuidad matizada en este tema. De su parte, la negociación y posterior firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Santos y la guerrilla de las FARC entre 2012 y 2016 incluiría privilegiar la erradicación manual de los cultivos ilícitos sobre las aspersiones aéreas bajo el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS). En ese escenario, ambos gobiernos acordaron el “Plan de Acción sobre Cooperación en Seguridad Regional”. Con este, se anticipaba un direccionamiento de la fuerza pública colombiana hacia la cooperación en asistencia militar y policial hacia el exterior (Lajtman & Arias Barona, 2019).

Los sucesores de Obama y Santos, Donald Trump e Iván Duque respectivamente, desearon regresar a una versión más agresiva de la GCD sin lograr una coordinación satisfactoria. A pesar de la alineación diplomática incondicional de Duque a Trump, el discurso de este segundo estuvo marcado por la contradicción. De un lado, el 29 de marzo de 2019 Trump habló de Duque como un “buen tipo”, aunque “no ha hecho nada por nosotros”. Aseguró que en ese momento estaban ingresado más drogas ilícitas desde Colombia hacia su país de lo que venía ocurriendo antes. Opuestamente, en agosto del mismo año, Trump emitió un memorando presidencial en el que felicitó al gobierno Duque por reducido notablemente las áreas de cultivo de coca y el tonelaje de producción de cocaína, los cuales para él habían sido heredados de su predecesor (Lajtman & Arias Barona, 2019).

### **Discusión: la GCD desde lo global a lo bilateral**

A lo largo del texto se evidencia la pertinencia de entender el contexto global de las drogas desde distintos niveles de análisis y apelando a varios marcos conceptuales, instituciones y desde un enfoque interdisciplinar. En este trabajo en particular se privilegia una lectura teórica y disciplinariamente operada bajo la lógica de las Relaciones Internacionales para comprender el narcotráfico como un asunto de la agenda internacional, regional, nacional e interméstica sobrepasando los abordajes que se aproximan al fenómeno desde la lógica económica, securitaria o de salud pública. En efecto, uno de los principales aportes de este documento consiste en poner en evidencia el alcance y las limitaciones de entender el fenómeno desde los estudios internacionales, una veta que no ha sido del todo explorada.

Especialmente, de cómo la construcción de un régimen internacional debe partir de los cálculos e intereses de los actores implicados no solamente desde una preocupación por la maximización de beneficios de cada uno, sino también desde las intenciones e interacciones de todos ellos bajo una óptica de intersubjetividad. En el plano de los resultados de los 20 años que han cumplido los Plan Colombia desde su implementación, se puede vislumbrar cómo las cifras sobre su eficacia son instrumentalizadas en función de los intereses de los diferentes actores.

En primera medida, varias fuentes oficiales y académicas dan cuenta de una importante reducción del área que ocupan los cultivos ilícitos de coca entre 2000 y 2013.

Según cifras de ONUDD y SIMCI [Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos] (2021), esta área se redujo un 45% en el lapso indicado gracias a un descenso del 9% de esta en Colombia (responsable de las dos terceras partes de esta extensión). Aún más optimista con los efectos de los Plan Colombia es Mejía (2016) para quien, a pesar del alto costo económico y en vidas humanas, Colombia logró reducir la extensión de cultivos de coca en su territorio de 160.000 a 48.000 hectáreas en el lapso comprendido entre 2000 y 2013 y que la participación de la economía del narcotráfico en ese país se redujo de 7.500 a 4.500 millones de dólares de 2008 a 2013.

Sobre estos resultados, una primera estimación con capacidad de distorsionar las acciones por seguir se hizo presente: la reducción del área cultivada fue producto de la erradicación forzada de cultivos ilícitos. Esta estimación resulta ser engañosa por dos razones. En primer lugar, ni para ONUDD ni para el Departamento de Estado estadounidense existe una correlación entre el porcentaje de reducción de cultivos y los programas de erradicación iniciados en 2000. Lo anterior por cuanto la velocidad de reducción de cultivos fue mucho más lenta de lo que la velocidad de erradicación indicaría. Para Cepeda y Tickner (2017), solo fue a partir de 2005 (cuando la erradicación forzada fue complementada por la erradicación manual) que comenzaron a hacerse palpables los resultados. En 2008 se dio un pico de 96.003 sobre 229.498 de hectáreas de coca erradicadas manualmente, lo que para las autoras coincide con la primera reducción efectiva de hectáreas totales de coca desde 2003 (Cepeda Másmela & Tickner, 2017).

En segundo lugar, el “efecto globo” volvería a hacerse presente para controvertir el optimismo de la GCD. La erradicación de cultivos de coca en ciertas zonas de Colombia, lejos de significar una reducción neta de esta área, se tradujo en la relocalización de cultivos en otras regiones del país y en países vecinos.

Un ejemplo de esta situación se dio en 2005 cuando, pese a que el incremento de áreas cultivadas de coca subió un 8% en comparación el año anterior, el 44% de las zonas donde se detectaron estos cultivos no habían sido previamente referidas como campos de cultivo (Dion & Russler, 2008, pp. 400–401).

Otra estimación de los actores involucrados tuvo que ver con medir la capacidad de producción de cocaína en términos de extensión de cultivos de coca. Según ONUDD (como se citó en Cepeda Másmela & Tickner, 2017), en el lapso comprendido entre 1998 y 2012 el área de cultivos ilícitos descendió en un 70% mientras que la producción potencial de cocaína lo hizo apenas en un 51%. Las innovaciones tecnológicas introducidas en esta industria con el pasar del tiempo, las cuales han permitido optimizar la producción en espacios delimitados y con menor necesidad de insumos como la hoja coca, se muestra como la explicación más plausible para justificar esta ausencia de correspondencia entre extensión y producción (Cepeda Másmela & Tickner, 2017, pp. 302–303).

En contravía de la tendencia descendente desde la implementación del primer Plan Colombia hasta 2013, a partir del año siguiente y hasta el año 2019 esta tendencia se revierte al alza. Luego de la citada caída en cifras de área cultivada en el primer periodo, para el segundo se dobla el número en acuerdo a datos de la ONUDD y SIMCI (2021). La misma fuente señala que, respecto de la producción, también se duplica el número hasta alcanzar un pico de producción para ese sexenio de 1.784 toneladas (en términos de pureza del 100%) (UNODD & SIMCI, 2021, p. 52).

Las cifras arrojadas por la ONUDD, las cuales han servido de referencia para los actores participantes de la GCD, han sido sin embargo objeto de instrumentalización de parte de estos. Instrumentalización que ha sido acoplada a los intereses de cada uno para el actual momento. Del lado estadounidense, el informe de la Comisión de Política de Drogas del hemisferio occidental (una comisión bipartidista) presentado ante el Congreso por su presidenta Shannon O' Neil en diciembre de 2020, señaló al Plan Colombia como un fracaso en la lucha contra el tráfico de cocaína.

Para la comisión, la inversión de 10.000 millones de dólares en 20 años si bien logró servir como una política contrainsurgente exitosa, tuvo un efecto opuesto en la erradicación de cultivos ilícitos. El informe alude a las cifras consolidadas entre 1999 y 2019 para exponer la ampliación de área de cultivos de coca de 160.000 hectáreas a 212.000 (Revista Semana, 2020).

La sentencia emitida por este informe, y el enfoque sobre el tema del gobierno de Joe Biden, más centrado en la erradicación manual y en general en el cumplimiento del acuerdo con las FARC (Pardo, 2021), darían a pensar en que no existe interés de Washington por revigorizar la GCD en los años por venir.

En la orilla opuesta, el gobierno de Duque en Colombia optó por darle una interpretación diferente a estas cifras para, desde sus intereses domésticos, reciclar estrategias pasadas. En lugar de adoptar las cifras consolidadas, los tomadores de decisión del alto gobierno colombiano discriminaron los datos para separar la GCD en el país de un momento exitoso (2000-2013) a uno de fracaso (2014-2019). Detrás de esta interpretación, se hallan los intereses del partido de gobierno por deslegitimar los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC en 2016 (Revista Semana, 2021). En ese contexto, la GCD se erige como el campo de batalla. Un ejemplo de la puesta en marcha de estos intereses para menoscabar las políticas de Santos y reivindicar las de Uribe es el de regresar a las aspersiones con glifosato como la estrategia central de la política antinarcóticos.

La interpretación de las cifras y las acciones emprendidas por cada uno de los gobiernos involucrados dan cuenta de una discrepancia de intereses con el potencial de dar un giro a la GCD en su capítulo colombiano. El interés del gobierno de Biden con un enfoque más blando de la GCD y el interés del gobierno Duque en repotenciar la militarización de la GCD, e insistir en ella como una estrategia contrainsurgente, podrían tener implicaciones serias sobre la evolución del RILCD. Un interés que parece encontrar mayor sintonía con la elección en 2022 de Gustavo Petro como presidente de Colombia quien ha abogado por profundizar en la política de Santos hacia la erradicación voluntaria, los beneficios penales para el acogimiento a la justicia de los actores más bajos de la cadena, reforzar el PNIS y hasta poner sobre la mesa la legalización del cannabis y la coca (Márquez & Cañón, 2023).

## **Conclusión**

La lucha en contra el narcotráfico se ha estructurado en diferentes niveles que van desde lo global hasta el ámbito bilateral. Bajo este esquema se ha procurado articular una política que resulte funcional para enfrentar las dificultades asociadas a la producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas.

La efectividad de esta estrategia parece ser bastante limitada y por el contrario el denominado “problema de las drogas” ha puesto en evidencia la alta capacidad que han tenido las actividades ilícitas asociadas a las drogas para socavar la legitimidad de las instituciones, generar efectos adversos en materia de salud pública y deteriorar las dinámicas regionales y el vínculo entre América Latina y su vecino del norte, tan solo por mencionar algunos efectos adversos.

Es creciente el interés por replantear los esquemas a partir de los cuales se han tratado de enfrentar los desafíos asociados a las drogas ilícitas, sin embargo, persisten los problemas de desarticulación entre los diferentes niveles en los cuales se desarrollan las políticas, debido, entre otras razones, a que los paradigmas convencionales bajo los cuales se ha interpretado el problema global de las drogas no han cambiado en sus aspectos esenciales. La iniciativa de construir un régimen internacional de arriba hacia abajo dista de ser un camino directo, las agendas domésticas de grupos de presión internos resultan ser determinantes al momento de reforzar o alterar la implementación del régimen o de acoplarlo a sus intereses, rompiendo con la idea del Estado como actor unitario.

Hacia el futuro quedan desafíos para la puesta en marcha de un análisis alternativo del problema de las drogas y el narcotráfico desde las Relaciones Internacionales y por qué no desde los Estudios sobre América Latina y el Caribe, disciplina y subdisciplina que deben contribuir a la generación de conocimiento. Para ello, resulta indispensable pensar en resignificar categorías como países productores y consumidores, nuevas formas de evaluar la lucha contra las drogas que no solo tomen en cuenta la producción y entender en su real dimensión la conexión del narcotráfico con algunos delitos derivados cuya comprensión necesita de un diálogo constante interdisciplinar con el derecho, la economía política, la seguridad ciudadana y la ciencia política, entre otras.

El narcotráfico en América Latina y el Caribe revela la enorme complejidad de un fenómeno que no puede entenderse bajo simplismos y que remite a los siguientes cuestionamientos hacia el futuro: ¿Cuál es la relación entre algunas de las ideologías imperantes en la zona (progresismos liberales y conservatismos nacionalistas) y los enfoques la guerra antinarcóticos?, ¿Hasta qué punto los pactos globales para combatir el lavado de activos y los delitos financieros pueden hacer menos vulnerable a la zona? y ¿Cuál es el papel de actores no estatales en la gestión del fenómeno? dicho de otro modo, ¿Es posible pensar en una gobernanza latinoamericana o subregional para el problema de las drogas?

## Referencias

- Abbott, M.H. (1988). The army and the drug war: politics or national security? *The US army war college quarterly: parameters*, 18(1). <https://doi.org/10.55540/0031-1723.1474>
- Borda, S. (2011). La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: Hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión en Gaviria, A & Mejía, D. (comps.), *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 149-176). Universidad de Los Andes. <https://ediciones.uniandes.edu.co/gpd-politicas-antidroga-en-colombia-exitos-fracasos-y-extravios-9789586956024-67f05d275ef6f.html>
- Buzan, B. (1991). *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Harvester Wheatsheaf. [https://www.riener.com/title/People\\_States\\_and\\_Fear\\_2nd\\_ed\\_An\\_Agenda\\_for\\_International\\_Security\\_in\\_the\\_Post\\_Cold\\_War\\_Era](https://www.riener.com/title/People_States_and_Fear_2nd_ed_An_Agenda_for_International_Security_in_the_Post_Cold_War_Era)
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la administración Pastrana (1998-2002). Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*, 53, 53-74. DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint53.2001.03>. URL: <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/colombia-int/article/view/2491/1050>
- Cepeda, C., & Tickner, A.B. (2017). Desecuritizing the ‘War on Drugs’. En M.A.G. Suárez, R. Duarte & Weiffen (Eds.), *Power Dynamics and Regional Security in Latin America* (pp. 295-318). Palgrave Macmillan UK. [https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7\\_13](https://doi.org/10.1057/978-1-137-57382-7_13)
- Chouvy, P.A., & Laniel, L. (2004). De la géopolitique des drogues illicites. *Hérodote*, 112(1), 7-26. <https://doi.org/10.3917/her.112.0007>
- Cohn, T.H. (2016). *Global political economy: theory and practice* (7<sup>a</sup> ed.). Routledge. <https://www.routledge.com/Global-Political-Economy-Theory-and-Practice/Cohn-Hira/p/book/9781032767901>
- Collins, J. (2018). Rethinking “flexibilities” in the international drug control system-Potential, precedents and models for reforms. *The International Journal on Drug Policy*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.12.014>
- Coomer, M., George Washington University Homeland Security Policy Institute & U.S. Army War College Center for Strategic Leadership (2011). *Drug traffickers, insurgents, and safe havens: lessons learned from plan Colombia* (The Hybrid Threat, pp. 29-36). Center for Cyber and Homeland Security at Auburn University. URL: <https://www.jstor.org/stable/resrep21016.8>
- Crandall, R. (2002). *Driven by Drugs: U.S. policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers. <https://books.google.com.co/books?id=7Do7FtUEXD4C&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Dion, M.L., & Russler, C. (2008). Eradication efforts, the state, displacement and poverty: explaining coca cultivation in Colombia during Plan Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 40(3), 399-421. <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>

- Fukumi, S. (2008). *Cocaine trafficking in Latin America: EU and US policy responses*. Ashgate. <https://books.google.com.ni/books?id=xz3xt7V7wnIC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Gagnon, F. (2004). *La politique antidrogues des États-Unis dans la région andine (1989-2001): Une explication réaliste néoclassique* [Tesis inédita de maestría, Université du Québec à Montréal]. <https://archipel.uqam.ca/1275/>
- Grisaffi, T. (2019). *Coca yes, cocaine no: how bolivia's coca growers reshaped democracy*. Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9781478004332>
- Guáqueta, A. (2001). Las relaciones USA-Colombia: una nueva lectura -Un ensayo teórico y empírico. *Análisis Político*, 43, 32–54. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75447>
- Harrison, L. (2001). *Political research: an introduction*. Routledge. <https://www.routledge.com/Political-Research-An-Introduction/Harrison-Startin/p/book/9780415226561>
- Krasner, S.D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>
- Lajtman, T., & Arias, C. (2019, agosto 22). *Guerra infinita: EE. UU. y las drogas en Colombia*. CELAG. <https://www.celag.org/guerra-infinita-eeuu-y-las-drogas-en-colombia/>
- León, T. (2005). Investigación y conflicto armado en Colombia: Reflexiones desde la perspectiva ambiental y ética. En *Bioética y medio ambiente* (2ª ed., pp. 231–244). Ediciones El Bosque. [https://idea.unal.edu.co/inv/IDEA\\_Pi\\_Estudios-Ambientales-Agrarios.pdf](https://idea.unal.edu.co/inv/IDEA_Pi_Estudios-Ambientales-Agrarios.pdf)
- Mejía, D. (2016). *Plan Colombia: an analysis of effectiveness and costs. Improving global drug policy: comparative perspectives and UNGASS 2016*. Center for 21st Century Security and Intelligence Latin America Initiative. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>
- Molano, G. (2019). La gobernanza global de las drogas: normas elaboradas para proteger unos usos y eliminar otros. *Análisis Político*, 32(95), 144–162. <https://doi.org/10.15446/anpol.v32n95.80981>.
- National Public Radio staff. (2007, abril 2). Timeline: America's war on drugs. *National Public Radio [NPR]*. <https://www.npr.org/2007/04/02/9252490/timeline-americas-war-on-drugs>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito [UNODD] & Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI]. (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Colombia)*. Legis S. A. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_de\\_territorios\\_afectados\\_por\\_cultivos\\_ilicitos\\_2020.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf)
- O'Meara, D. (2010). La méthodologie. En A. MacLeod & D. O'Meara (Eds.), *Théories des relations internationales, contestations et resistances* (2ª ed., pp. 37–62). Athéna Editions. <https://archive.org/details/thoriesdesrelati0000alex>

- Palmer, B. (2012, abril 13). More blow for your dough. how did cocaine get so cheap? *Slate*. <https://slate.com/news-and-politics/2012/04/cheap-cocaine-why-are-coke-prices-going-down.html>
- Pardo, R. (2021, diciembre 4). Relaciones Colombia—Estados Unidos: Halcones aquí... palomas allá. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/politica/relaciones-colombia-estados-unidos-halcones-aqui-palomas-alla/>
- Peña, T., & Pirela, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad*, 16, 55–81. <https://doi.org/10.34096/ics.i16.869>.
- Rave, J.A. (2009). *La politique antinarcotique des États-Unis envers la Colombie durant l'administration Clinton (1992-2001): la sécurisation du narcotrafic ou sécurisation de la crise colombienne?* [Tesis de Maestría, Université du Québec à Montréal]. <https://archipel.uqam.ca/2191/>
- Revista Semana. (2020, diciembre 3). *Comisión política de drogas de EE. UU. afirma que el Plan Colombia fracasó*. *Semana*. <https://www.semana.com/mundo/articulo/comision-politica-de-drogas-de-ee-uu-afirma-que-el-plan-colombia-fracaso/202042/>
- Rojas, D. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*, 65, 14–37. <https://doi.org/10.7440/colombiaint65.2007.01>
- Sánchez, C. (2012). *El régimen internacional frente al 'problema' mundial de las drogas: Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. University of San Diego. Trans-Border Institute. [https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/TBI\\_Constanza%20Sanchez\\_RICD\\_31%20mayo%202012.pdf](https://catcher.sandiego.edu/items/peacestudies/TBI_Constanza%20Sanchez_RICD_31%20mayo%202012.pdf)
- Taylor, D.B., & Jelsma, M. (2012). The UN drug control conventions: the limits of latitude. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2184316>  
<https://www.tni.org/files/download/dlr18.pdf>
- Tokatlian, J.G. (2017). *Qué hacer con las drogas: Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*. Siglo Veintiuno Editores. [https://libreriasiglo.com/43676-que-hacer-con-las-drogas-una-mirada-progresista-sobre-un-tema-habitualmente-abordado-desde-el-oportunismo-politico-y-los-intereses-creados?srsId=AfmBOopKL9Wu7eqL2iTQfXm\\_ig2ql5Np9tWTISPrf3kBrpE23qVitEjW](https://libreriasiglo.com/43676-que-hacer-con-las-drogas-una-mirada-progresista-sobre-un-tema-habitualmente-abordado-desde-el-oportunismo-politico-y-los-intereses-creados?srsId=AfmBOopKL9Wu7eqL2iTQfXm_ig2ql5Np9tWTISPrf3kBrpE23qVitEjW)
- United Nations Office on Drugs and Crime [UNODD]. (2023). *World drug report 2023* [Report]. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2023.html>
- Valencia, F., Ríos, J., Tourrand, J.F., & Piketty, M.G. (2003). Coca et violence: le témoignage du alto huallaga au Pérou. *Autrepart*, 26(2), 157–171. <https://doi.org/10.3917/autr.026.0157>