

Imprimir

En menos de diez días, la República de Colombia vivirá la primera vuelta de los comicios para elegir el cuadragésimo segundo presidente de su democracia. Las encuestas confirman que tan sólo existen dos candidatos con posibilidades reales de posesionarse como mandatarios el próximo 7 de agosto: Gustavo Petro Urrego y Federico Gutiérrez.

Lo que es cierto e inevitable, sea quien sea el nuevo habitante de la Casa de Nariño, es que el día 8 de agosto, tras posesionarse para ocupar la mayor dignidad pública de la República, el narcotráfico seguirá siendo una de las variables geopolíticamente más relevantes para el país andino. Para quien escribe, la gran preocupación reside en que no se ha debatido sobre el tema desde que acabaron las famosas consultas presidenciales. No es objeto del presente artículo analizar cuáles fueron los motivos que han conducido a dejar esta elección huérfana de debates serios, de altura, basados en propuestas y centrados en dar solución a los problemas del país como el narcotráfico. Pero sí poner sobre la mesa que independientemente del tinte político del morador de la residencia presidencial el problema de las drogas requiere de planteamientos innovadores, integrales y que respeten el orden constitucional que deriva inexorablemente del Acuerdo Final de Paz. Ciertamente, la República no puede volver a empeñar cuatro años de su historia en direccionamientos y rumbos inocuos como la política de la Ruta Futuro[1].

En este sentido, a continuación, se esbozan en algunos párrafos posibles vías de acción que no son todas de cosecha propia, sino que resultan del intercambio de ideas y argumentos con expertos en la materia desde las distintas dimensiones del problema. Tampoco quiero inducir a pensar a ningún lector que lo que se relata a continuación sea la mítica panacea, sin embargo, lo que no es posible es seguir aplicando bálsamos afrodisíacos, en el sentido mitológico de la palabra.

Algunas consideraciones previas

El narcotráfico entendido como un problema público y con amplias formas de afectación obliga a pensarse como problema local, nacional y, como no, como un problema global. Esto nos obliga a pensar en agendas para cada uno de estos niveles de afectación. Además, el

narcotráfico entendido como industria, invita a reflexionar sobre la necesidad de plantear estrategias que ataquen o afecten cada uno de los nodos que configuran su sistema productivo. La lógica industrial de la cadena productiva de las drogas quedó obsoleta con la desaparición de los grandes carteles del narcotráfico como fueron el de Medellín y el de Cali. Esa conceptualización de carácter lineal y en donde un solo actor controlaba de forma integral el negocio no responde a la realidad de las organizaciones criminales actuales. Hoy, el narcotráfico y cualquier otra economía ilícita se destaca por una atomización y especialización de los servicios que hacen parte del negocio, una suerte de *holding* de servicios para la criminalidad. Este fenómeno se produce por varias razones, pero sobre todo para evitar una excesiva exposición y dificultar su persecución penal.

Por todo lo anterior, una propuesta conceptual que nos permite contemplar el negocio/problema de forma integral es el modelo sistémico reticular. Esto nos permite representar el conjunto de eslabones o nodos productivos además de los actores que interactúan en ellos. De esta forma, se logran integrar el conjunto de estrategias que permiten atacar a cada uno de los nodos, los actores y los distintos niveles territoriales anteriormente indicados. Sólo así, comprendiendo el problema desde los distintos niveles y dimensiones, es posible iniciar a pensar en el conjunto de estrategias que un Estado puede idear para combatir este flagelo.

Los nodos de la industria del narcotráfico

Dicho lo anterior, se antoja necesario mencionar cuales son esos nodos o eslabones que componen el negocio del narcotráfico. En este sentido al menos deben observarse los siguientes: el nodo cultivos de uso ilícito, el nodo producción, el nodo distribución, el nodo comercialización, el nodo consumo y el nodo lavado de activos. Alrededor de cada uno de estos nodos se congregan gran cantidad de actores criminales que participan del lucrativo negocio, si bien, es preciso recordar que los réditos sustanciales se materializan cuando la cocaína atraviesa al menos una frontera.

Dicho esto, una comprensión económica o economicista del fenómeno invita a pensar que a

medida que estamos acercándonos al final de la cadena o sistema productivo (excepto para los mercados internos de droga, esto es, consumo) mayores son los réditos económicos de la actividad criminal.

La forma más efectiva de debilitar el crimen organizado es atacando sus finanzas, de hecho, se puede leer en gran número de documentos cómo las organizaciones criminales transnacionales encarnan de la forma más predadora la filosofía neocapitalista. Es por ello por lo que los esfuerzos orientados a causar un daño económico a las organizaciones criminales deben centrarse al menos en la distribución y, más específicamente, en la distribución con vocación de exportación[2]. Claro está que la geografía colombiana aunada a la escasez del presupuesto, a la insuficiencia del pie de fuerza efectivo actual y lo oneroso del negocio que permite cooptar de forma sistemática a actores institucionales estratégicos son ingredientes que tornan más difícil aún la lucha contra este nodo.

En concordancia con lo anterior, a continuación, propongo una revisión de los nodos y algunos lineamientos estratégicos en la lucha contra el narcotráfico que, lejos de ser una solución mágica, se considera podrían servir para afectar esta industria criminal en Colombia. De acuerdo con la lógica de rentabilidad que se ha expuesto se analizará la cadena productiva de forma inversa con el ánimo de priorizar el ataque a las rentas ilícitas derivadas del negocio:

1. Nodo lavado de activos. La lucha en Colombia, a falta de datos oficiales de acceso público que desagreguen el presupuesto nacional empeñado y que confirmen algo diferente, se ha centrado en los nodos cultivos y producción. El fin del narcotráfico no es producir drogas para experimentar si estas llegan o no al club de moda en los Estados Unidos o Europa. El fin del negocio es generar rentas que se puedan disfrutar luego en la economía formal de un país. Por ello, el lavado de activos es un fin del negocio. Así las cosas, se propone fortalecer de forma urgente y determinante las capacidades en la lucha contra el lavado de activos. Para ello es esencial fortalecer las capacidades de investigación de este delito en todos sus niveles: es necesario fortalecer a la Dirección de Investigación Criminal e Interpol (DIJIN), la Policía Fiscal Aduanera (POLFA), la Delegada para las Finanzas Criminales de la Fiscalía

General de la Nación, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y fortalecer las capacidades en la materia del poder judicial. Claro está, que este fortalecimiento requiere de una reforma del inoperante y colapsado sistema penitenciario. Esto permitiría mejorar las capacidades operativas y reactivas del sistema de justicia con el ánimo de investigar, condenar y hacer cumplir las penas a los y las lavadores de dinero.

Además, en términos de prevención del delito de lavado es necesario que se ahonde y avance en el sistema antilavado de Colombia de acuerdo con los lineamientos que establece el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su organismo de base regional (GAFILAT). En este sentido, un desarrollo ambicioso del CONPES 4042 de 2021[3] es una hoja de ruta para nada desdeñable.

2. Nodo consumo. El problema de las drogas debe entenderse no sólo como un problema de seguridad y convivencia ciudadana, sino que debe incorporarse una visión de salud pública al mismo. El Acuerdo Final recoge esta visión cuya implementación ha sido mínima por parte del Gobierno Duque. Retomar los lineamientos que recogen los acuerdos es un reto esencial (en tanto son parte del bloque de constitucionalidad) y debe ser incorporado a la agenda política de cualquier gobierno, pero más aún si se trata de un gobierno progresista.

Por otro lado, la lógica preventiva no debe encontrar su justificación en las banderas del prohibicionismo sino en los fundamentos del consumo responsable. Para un servidor, labores como las que realizan Échele Cabeza[4] además de encomiables, debieran ser más extendidas en lugar de criticadas.

En línea con lo anterior, Colombia no vive aislada de la realidad global. En la actualidad a nivel global se pueden identificar gran número de modelos de atención a los consumidores de SPA que cuentan con grandes fortalezas. La realidad colombiana no puede desconocer esos modelos, así como tampoco se pueden desconocer las limitaciones presupuestales en materia de salud. En este sentido se invita a la reflexión que es necesaria para cualquier gobierno. La República requiere de un proceso profundo de reflexión del modelo de prestación de salud actual y que debe repensarse con un fuerte componente de economía

política y hacienda pública bajo la siguiente premisa: los derechos fundamentales no son rentables.

3. Nodo comercialización. Es una realidad que los mercados internos de droga han venido creciendo exponencialmente. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) cifró en 6 billones el mercado interno de drogas para el año 2016[5] [6]. Sin duda alguna, este mercado ha crecido de forma sustancial en los últimos años. Lo que no ha cambiado desde hace más de dos décadas es la estigmatización y persecución sistemática del consumidor cuando la lógica debería de ser inversa. Máxime cuando la Corte Constitucional despenalizó la dosis personal. No es que el autor invite a ningún gobierno a fomentar el consumo de drogas, sino a respetar el ordenamiento jurídico. En este sentido la conducta que es típica en el código penal vigente es la producción, venta y distribución, razón por la cual se antoja necesario perseguir esa conducta y no la que sí encuentra resguardo y amparo en el ordenamiento jurídico. El direccionamiento político en este sentido ha comprometido a parte del pie de fuerza a priorizar la persecución de una conducta que no es punible. Si asumimos que el pie de fuerza es escaso, ¿cuál es el grado de irresponsabilidad de un gobierno que pone a perseguir una conducta que no es típica, no es antijurídica y no es punible? Entender este punto es conciliar la dosis personal con la visión de salud pública que debe inspirar la prevención del consumo.

Además, el sistema de evaluación del personal uniformado esconde algunos indicadores operativos que se pueden tornar perversos. Por ejemplo, existen los indicadores operativos asociados a la captura de presuntos vendedores e incautación de sustancias psicoactivas que ejercen una presión, en el mejor de los casos, para que nunca desaparezcan los expendios de los cuadrantes. En el peor de los supuestos, las patrullas del cuadrante necesitan de un relacionamiento con el expendio para garantizar el cumplimiento del indicador. En suma, hay muchos elementos que pudieran ser mejorables en relación con el nodo comercialización y las estrategias para atacarlo. Además, la persecución del expendio debe conciliarse con las capacidades del sistema de justicia y penitenciario. La reforma del sistema penitenciario no aguanta más treguas, es urgente y necesaria.

4. Nodo distribución. Es en este momento del sistema productivo que la cocaína empieza a tener valor económico sustancial, sobre todo cuando hablamos de mercancía con vocación de exportación. Es claro que la distribución encuentra explicación en algunos factores geoestratégicos a nivel nacional como son los clústeres de producción, las vías, los centros de acopio y los grupos armados que ejercen control en el territorio. Como se indicaba anteriormente, la accidentalidad geográfica, la porosidad de las fronteras, la ausencia de infraestructura, la falta de pie de fuerza para ejercer control territorial, la ausencia del Estado en zonas productoras y procesadoras, la cooptación de instituciones clave juegan un papel determinante en la dificultad de poder perseguir la distribución nacional e internacional.

Por todo lo anterior, es fundamental hacer un uso más eficiente y efectivo de las capacidades que se han desarrollado. Hoy en día uno de los grandes retos pasa por mitigar los riesgos de corrupción y atacarla frontalmente en los enclaves e instituciones más estratégicos. A pesar del empleo de rutas informales y de las nuevas tendencias en semisumergibles que atraviesan el océano Atlántico y los vuelos irregulares con destino a Centro América, la mayoría de la cocaína viaja en transportes formales a través de puertos y aeropuertos. Es por ello por lo que es preciso mejorar la interdicción portuaria y aeroportuaria a partir de mecanismos innovadores y disruptivos.

En el caso colombiano la inteligencia policial ha sido sin dudas una de las capacidades con mayor desarrollo en las últimas décadas. Es cierto que ha sido determinante para dar captura o neutralizar a los objetivos de alto valor estratégico, pero debe seguir desarrollando y mejorando sus capacidades orientadas al desmantelamiento de bandas y grupos criminales. Además, atacar eficientemente este nodo requiere de estrechar lazos de cooperación y colaboración policial y judicial transfronteriza. Sin dudas, considero que una lucha efectiva contra el lavado de activos permite mejorar la financiación necesaria para atacar entre otros a este nodo.

5. Nodo producción. La agenda en materia de producción está muy ligada al punto nodo cultivos. Los clústeres de cultivos son en esencia la variable relevante para la producción de pasta base y clorhidrato. Se ha observado la tendencia de exportar pasta base y que se

transforme en otros países, incluidos países del viejo continente. Además, otra variable clave son los precursores químicos necesarios para la transformación de la hoja en sus derivados. Ejercer mayores y mejores controles sobre algunas sustancias insustituibles, así como reducir el área de cultivos pueden ser variables determinantes para controlar este nodo.

6. Nodo cultivos. Este es el eslabón más débil de la cadena y es al que mayor esfuerzo presupuestal se ha invertido por más de dos décadas. Se ha podido constatar como los Estados Unidos han reconocido el fracaso de la política antidrogas en nuestro país. Frases como “si bien el Plan Colombia fue un éxito desde el punto de vista con contrainsurgencia, ha sido un fracaso en antinarcóticos[7][8][9]” habilitan pensar en un viraje en el enfoque que a este asunto puede imprimir el hegemón. Cualquiera sea el gobierno que inicie actividades en agosto, debe tener en cuenta que existe la posibilidad de plantear una nueva hoja de ruta en la materia. Y es que, sin dudas, a falta de la aspersión aérea con glifosato y por mucho esfuerzo que le ha invertido el gobierno Duque al asunto, los cultivos se han disparado. Un nuevo fracaso de la Ruta Futuro.

Lejos de lograr la meta que se marcó el gobierno de reducir al 50% la superficie cultivada de coca a finales de 2023, hoy en Colombia hay más de 240.000 hectáreas del cultivo de uso ilícito. Y esto se produce por no haber entendido el comportamiento racional que tienen los cultivadores en el marco del proceso de siembra-erradicación-resiembra. El nuevo gobierno debe por lo menos observar lo siguiente:

1. El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS) es un compromiso del Acuerdo que como parte del bloque de constitucionalidad no puede obviarse. Además, la erradicación por sustitución voluntaria tiene una tasa de resiembra ínfima si la comparamos con la erradicación forzosa.
2. Se deben observar las Sentencias T-236/2017 y T-413/2021 que prohíben la erradicación por medio de aspersión aérea de glifosato y que, de acuerdo con el tenor literal del Acuerdo Final, la erradicación forzada es el último instrumento del gobierno para atacar el problema de los cultivos de uso ilícito.
3. El retroceso en la materia estos cuatro años no sólo se calcula en número de hectáreas, sino

que a ello se debe sumar el recrudecimiento de la violencia en los territorios que concentran los cultivos, los asesinatos de líderes y lideresas, y el desarrollo rampante de economías ilícitas convergentes. Es por ello por lo que la tarea es hoy si cabe más compleja. Intervenir estos territorios implicará mayor y mejor decisión. Pero también la necesidad de comprender la imbricación necesaria entre la reforma rural integral y la solución al problema de las drogas.

## Conclusiones

Por último y a título de conclusión se recogen las siguientes reflexiones:

1. El ocho de agosto, sea quien sea el cuadragésimo segundo presidente de la República de Colombia, la variable geopolítica más relevante para el país andino a nivel internacional será el narcotráfico y el hecho indiscutible que produce el 70% de la cocaína del mundo.
2. La primera tarea para realizar por parte del gobernante responsable es inventariar el presupuesto que se ha destinado tanto a la sustitución como a la erradicación manual forzosa. Para quien escribe, es inaudito que ante la magnitud del problema que se escruta en estas líneas, no se conozca con certeza y transparencia cuánto le cuesta a la Nación erradicar voluntaria y forzosamente una hectárea. Que tampoco se sepa qué hectáreas he erradicado por sustitución y de forma forzosa y cuántas veces las han resembrado en 20 años. Los datos existen, sin embargo, las preguntas no cambian.
3. La segunda tarea fundamental, es concertar la nueva agenda del Plan Colombia con los Estados Unidos. Hoy a diferencia de hace menos de cinco años, se reconoce por parte del hegemon la necesidad de proveer seguridad en las zonas más afectadas por el narcotráfico y de desarrollar capacidades del Estado, pero más importante aún: hoy se comprende al fin que, sin desarrollo territorial, no es plausible pensar en acabar con el narcotráfico.
4. Se debe atender la lucha contra el lavado de activos de forma urgente y con miras a refinanciar la lucha contra el resto de los nodos del sistema.
5. Por último, no seamos ilusos. Mientras no descienda la demanda exterior de la cocaína, a lo máximo que aspiramos es a trasladar el muerto de los cultivos de uso ilícito y del clorhidrato a un tercero. En la actualidad, Venezuela, el Perú y algunos países centroamericanos,



parecen haber comprado algunas papeletas para participar seriamente en esta lotería.

---

[1] Se puede acceder al dominio web de la política en el siguiente enlace y tras su lectura es plausible que el ávido lector haya identificado que la Ruta Futuro lejos de ser una política integral han sido más cantos de sirena:

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Ruta-Futuro.aspx>

[2] La Policía Nacional de Colombia en su caracterización del mercado nacional de la cocaína en 2020 indicó que un quilo de la sustancia cuesta entre 3.337.500 COP y 6.700.000 COP. Esta variación responde a lo cerca o lejos que estemos de los clústeres de producción de la droga ilícita. De igual forma, el mismo estudio recoge los precios del kilogramo en los principales destinos para consumo de la droga. Se destaca el precio en Australia 210.000 USD, Reino Unido 40.600 USD, España 39.500 USD o Estados Unidos 32.000 USD. Estas cifras permiten comprender la afirmación recogida en el cuerpo del presente artículo. Se puede consultar el estudio en el siguiente enlace:

<https://www.policia.gov.co/file/273561/download?token=plnVPLIx>

[3] Se puede consultar el texto íntegro del CONPES 4042 de 9 de agosto de 2021 en el siguiente enlace:

<https://www.infolaft.com/wp-content/uploads/2021/08/CONPES-4042-lavado-de-activos.pdf?x92170>

[4] Pueden consultar más información de este proyecto en el siguiente enlace:

<https://www.echelecabeza.com/>

[5] En el siguiente enlace encontrarán el estudio del DNP realizado en 2016

<https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>

[6] Otros informes y análisis como el que ofrece *Insight Crime* se pueden consultar en el siguiente enlace: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/microtrafico-bogota-colombia/>

[7]<https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/plan-colombia-comision-de-ee-uu-dice-que-la-estrategia-fracaso-552415>

[8] <https://www.elespectador.com/politica/el-plan-colombia-de-joe-biden-article/>

[9]<https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/plan-colombia-fracaso-segun-comision-de-estados-unidos-DM14182706>

Santiago Garre Pelegrina

Foto tomada de: Blu Radio