

Reorganización institucional para la lucha contra el narcotráfico

Carlos Medina Ramírez

Serie: Aún no es tarde en
materia de seguridad
Documento de experto

15

Reorganización institucional para la lucha contra el narcotráfico



Carlos Medina Ramirez¹

Este enfoque sobre el problema y la solución del narcotráfico se aborda únicamente desde la perspectiva de la intervención del Estado para la persecución del narcotráfico, dejando de lado otros aspectos clave de la problemática como la salud pública, el medio ambiente, la educación y la prevención.

Descripción del problema

Colombia sigue siendo el principal productor de cocaína del mundo, a pesar de los esfuerzos del Estado. La gravedad de esta figuración histórica, principalmente en términos de narcotráfico con fines de exportación, es aún mayor si se observa el comportamiento y el impacto del narcotráfico con fines de consumo interno en materia de salud pública, seguridad ciudadana y rentas criminales, entre otras consecuencias negativas.

La respuesta del Estado —en especial del Gobierno nacional y la fuerza pública— en relación con el narcotráfico con fines de exportación no ha cambiado de manera definitiva o profunda durante décadas, pues dependiendo de los propósitos de los gobiernos de turno se han aplicado en mayor o menor medida las mismas estrategias de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, se ha debatido la pertinencia y utilidad de la aspersión aérea y se han ejecutado principalmente las mismas estrategias de interdicción y de persecución terrestre, marítima o portuaria.

El resultado es que desde hace 20 años, cuando se empezó a hacer la medición de cultivos ilícitos en Colombia, el país registra variaciones en el número de hectáreas cultivadas con coca y en el potencial de producción de cocaína, pero nunca ha logrado erradicar la problemática y aún así insiste en seguir haciendo más de lo mismo esperando obtener resultados distintos.

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

¹ Laboratorio de Justicia y Política Criminal

Según el censo de cultivos ilícitos de coca en Colombia realizado en el 2020 por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de UNODC,² para el 31 de diciembre de ese año se detectaron 143.000 hectáreas de coca, lo que representa una disminución del 7% en relación con el año anterior y una reducción sostenida del 17% en relación con los registros del 2017. No obstante, como lo destaca el censo, el número de hectáreas para el 2020, después de dos décadas de medidas estatales, era cercano al detectado en 2001.

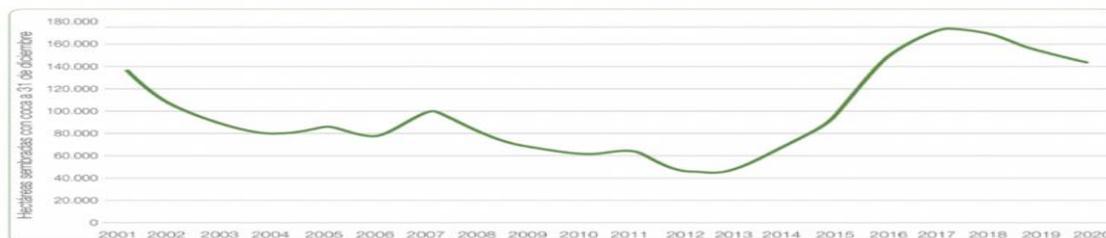


Figura 1. Serie histórica del área sembrada con coca, 2001-2020

Tabla del Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, julio de 2021.

Los datos del informe del SIMCI en relación con el potencial de producción de cocaína son aún más desalentadores, pues Colombia ocupa el primer lugar en el mundo con un potencial que para el 2020 asciende a las 1.228 toneladas métricas de cocaína pura, lo que corresponde a 1.448 toneladas métricas de cocaína tipo exportación, la capacidad más alta registrada en nuestro país. Estas cifras responden a un incremento continuo del potencial de producción en los últimos años como resultado de la tecnificación de los cultivos y el procesamiento. Lo que esto significa es que, incluso aunque haya menos coca, se produce más cocaína.

En relación con el narcotráfico con fines de consumo interno, que satisface la demanda de los consumidores de sustancias de origen natural y de síntesis (en el 2020 se registraban en el mundo 1.047 tipos de drogas y nuevas sustancias), las estrategias de contención de la problemática, en materia de persecución de lo que se ha denominado el microtráfico, tampoco han cambiado ni se han incorporado acciones novedosas. Se ha dejado en manos de autoridades locales y de la policía nacional, principalmente en sus unidades asignadas con jurisdicción local, la ejecución de acciones para contrarrestar una dinámica criminal que todos señalan como la responsable del aumento de los índices de inseguridad ciudadana en el país.

El estudio de demanda del Gobierno nacional realizado en el 2019³ encontró que cerca de 136.000 personas aceptaron haber consumido cocaína durante los 12 meses anteriores, y esto por mencionar solo un grupo de consumidores. El mercado interno es ahora más atractivo para las estructuras criminales, principalmente las nacionales, dada la pérdida de control del Estado y la alta rentabilidad

² Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf.

³ Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas Colombia 2019.

<https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/estudio%20Nacional%20de%20consumo%202019.pdf>

del narcotráfico con fines de exportación, que hoy se encuentra en manos de grandes estructuras internacionales. Es importante intervenir, por tanto, la dinámica compleja del incremento de la demanda interna y el involucramiento de los criminales en el cultivo, el procesamiento, el transporte, la distribución, el lavado de activos y la corrupción.

¿Qué se puede hacer —y cómo— para solucionar el problema?

Una reorganización institucional con el fin de afrontar el problema que representa el narcotráfico para Colombia debe pasar por crear, por vía legal, una entidad supra institucional que aborde todas sus facetas: que abarque la oferta y el consumo, dicte la política pública, maneje presupuesto o pueda objetar ejecuciones presupuestales por parte de entidades no alineadas con la política pública que haya trazado, y que además esté compuesta por todos los entes de gobierno competentes y tenga una dirección autónoma de relación jerárquica dependiente solo del Presidente de la República.

Esta figura no es nueva ni inexistente. Se trata de una entidad coordinadora nacional, y como tal hace parte de las recomendaciones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, órgano dependiente de la Organización de Estados Americanos, a la que pertenece Colombia. Además, otros países han contado con esa entidad supra institucional, como la Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) de la Casa Blanca en Estados Unidos y la Comisión Interministerial de Lucha contra las Drogas y las Conductas Adictivas (MILDECA) de Francia.

Se suele pensar que el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) desempeña funciones semejantes a las de una entidad coordinadora nacional, pero eso está lejos de ser cierto. La razón se entenderá mejor si se estudian a fondo la naturaleza y los poderes de una entidad de estas características y se comparan con el papel funcional e histórico del CNE, pero ese examen excede la intención de este documento.

La reorganización propuesta para dar solución, principalmente relacionada con la persecución del narcotráfico, consiste en la creación de una sola fuerza policial antidrogas que combata el narcotráfico con fines de exportación, tarea que hoy desempeña la Dirección Antinarcóticos (DIRAN) de la Policía Nacional, así como el narcotráfico con fines de consumo interno, labor actualmente en manos de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL o DIJIN y sus seccionales en todo el territorio nacional.

¿Por qué esta propuesta?

Lo primero que se recomienda hacer es reconocer que el narcotráfico con fines de exportación hoy no es más importante como amenaza y flagelo que el narcotráfico con fines de consumo interno. Por lo tanto, Colombia debería reevaluar la denominación de «microtráfico» que comúnmente aplica a este último y encarar con una nueva visión el problema criminal y de salud pública que implica.

Tanto el país como los países amigos han invertido importantes recursos económicos y humanos, durante décadas, para fortalecer a la DIRAN como una fuerza antidrogas con altas capacidades y recursos logísticos, técnicos, tecnológicos, tácticos y de inteligencia que bien vale la pena poner al servicio de la persecución del narcotráfico con fines de consumo interno. Mientras ello ocurre, la DIJIN, que a su vez es una dirección altamente capacitada para la investigación criminal, carga sobre sus hombros con la investigación criminal de todo el código penal. El cambio podría liberarla de la carga de la persecución del microtráfico y permitirle así orientar sus capacidades a la priorización de

la investigación de crímenes altamente lesivos que hoy aquejan a los ciudadanos, en un momento en que la ciudadanía clama por más seguridad y menos impunidad.

Para lograr la creación de esa fuerza policial antidrogas con capacidad de operar en todo el territorio nacional, tanto el rural como el urbano, habría que tomar como punto de partida las capacidades actuales de la DIRAN, a las que se han de sumar las estructuras ya creadas en la DIJIN para la persecución del narcotráfico con fines de consumo interno, principalmente las nacionales —por encima de las seccionales—, que deben reorientarse a la priorización de actividades criminales distintas al narcotráfico.

El proceso de creación de esa fuerza policial antidrogas debe tener especial cuidado de no abrir espacios a vulnerabilidades en materia de corrupción, una herramienta crítica y típica de las estructuras narcotraficantes para sustentar su operación. Los errores en la selección del personal no los puede corregir ninguna formación y acarrear altos costos para la Policía en materia de transparencia y derechos humanos. Este es un proceso que no se da de un día para otro, y las expectativas deben ser moderadas para poder satisfacerlas a mediano o largo plazo.

Los objetivos operacionales de esa fuerza policial antidrogas deben ser dos: 1. el desmantelamiento de la industria y los cristalizaderos de cocaína en Colombia y 2. el control de las zonas de producción de drogas y las líneas de transporte, y la incautación en zonas urbanas de acopio. Con este último objetivo se busca el desabastecimiento de las ciudades, donde las drogas, en especial las de origen natural, no se procesan pero sí se consumen, llegadas sin control de las zonas de producción en buena medida gracias a la fragmentación de una estructura institucional que tiene miradas y responsabilidades independientes. Las autoridades sanitarias, sociales y de seguridad nacionales y locales deben enfrentar con acciones coordinadas el reto claro que implican los efectos colaterales del desabastecimiento: migración a actividades delincuenciales que compensen las pérdidas de las rentas criminales por el golpe al mercado del consumo, síndrome de abstinencia, necesidad de programas de educación, emprendimiento y manejo del tiempo libre, y oportunidades laborales.

En general, con estas acciones se buscan efectos que van desde el desplazamiento de la infraestructura industrial del narcotráfico fuera del país, pues los criminales que controlan el narcotráfico internacional verían encarecidas sus operaciones en Colombia y trasladarían esa infraestructura a lugares donde tengan mayor control de las variables productivas, hasta el marchitamiento de los cultivos ilícitos sin las confrontaciones típicas de la erradicación forzosa, que llevarían a que el país deje de ser el principal productor del cristal de cocaína a convertirse, seguramente y por un tiempo limitado, en exportador de base de coca.

Colombia no puede solucionar el problema mundial de las drogas, pero sí puede expulsarlo del territorio nacional, adonde llegó la industria de la cocaína en los años 80, cuando la base se importaba de Bolivia y Perú. La lógica sobre la rentabilidad y el control criminal de variables trajo el complemento del cultivo de coca. De ahí se debería extraer un aprendizaje que se pueda entender como una oportunidad para expulsar o revertir el proceso que durante cerca de 40 años ha flagelado a la sociedad y a las instituciones colombianas.

Sin duda, una consideración típica para evaluar la pertinencia de una propuesta como la que se plantea en este documento exige hacer los cálculos presupuestales de la transformación institucional. Al respecto, hay que tener en cuenta que: 1. no se trata de una transformación instantánea sino de una transición que toma tiempo, pero lo fundamental es alcanzar una decisión política que permita despertar del letargo histórico en el que se ha sostenido una situación dañina durante más de cuatro

décadas para tomar medidas no ya de contención sino de punto final que transformen por fin la realidad colombiana, y 2. no se cuenta con un cálculo de costo en relación con la solución propuesta, pero para evaluar su pertinencia sí se puede hacer un cálculo de lo que ha invertido el Estado desde el año 2000 hasta el 2020 en presupuesto y vidas de ciudadanos por causa de la violencia o por afectación de la salud pública, o de las pérdidas medioambientales, para tener hoy casi las mismas hectáreas de coca que en el 2001 y una producción histórica de cocaína que convierten al país en el principal productor del mundo.

En años pasados, mientras discutía este tipo de propuestas con un alto funcionario del gobierno, curtido en experiencia, me dijo, receptivo: «Cuando uno propone cambios de fondo al Estado, debe esperar una de dos respuestas: "No se puede" o "Ya lo estamos haciendo"». No se avanzó mucho desde ese entonces.