

ERRADICAR LOS CULTIVOS DE COCA CONTRADICE
LA LEY DE LA OFERTA Y LA DEMANDA
LUIS FERNANDO VÉLEZ GUTIÉRREZ*



ERADICATING COCA CROPS CONTRADICTS
THE LAW OF SUPPLY AND DEMAND

RESUMEN

A propósito del incremento de los cultivos de hoja de coca en el país y la política norteamericana de descertificación a la que se enfrenta el nuevo Gobierno del presidente DUQUE, esta

* Abogado de la Universidad La Gran Colombia; Magíster en Delitos y Justicia Internacional en John Jay College of Criminal Justice de la ciudad de Nueva York; estudios avanzados en Justicia Social y Criminal en el Boston College, de Boston, MA Estado Unidos; especialización y maestría en Derecho Penal y Criminología en la Universidad Externado de Colombia, y Doctor Honoris Causa, Claustro Doctoral Iberoamericano de México. Director Seccional y Regional en Bogotá y Cali, respectivamente, del Cuerpo Técnico de Investigaciones –CTI– de la Fiscalía General de la Nación; Director Académico de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”; Abogado con la Organización de las Naciones Unidas como Investigador legal en la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG–; Investigador de Historical Memory Project del John Jay College of Criminal Justice de New York City, NY; Consultor para Open Society Justice Initiative NYC y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional –USAID– en el tema de la investigación y víctimas del delito de Desaparición Forzada para el Estado de Coahuila, México; Consultor del Proyecto de Seguridad y Justicia de USAID en Guatemala, para la coordinación de la elaboración de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala. Es autor del libro *Derecho penal, uso alternativo del derecho y post-modernidad*; los artículos “Cibernética y el Juez”, en *El Penalista* y “Justicia Transicional en Colombia: hacer justicia o negociar la paz. Estudio comparativo”, en *Cuadernos de Derecho Penal*, n.º 13, profesor de la Escuela de Derecho Universidad Sergio Arboleda; e-mail: [luis.velez2@correo.usa.edu.co].

revisión bibliográfica analiza el impacto del comercio de drogas ilegales y llama a una reflexión sobre las políticas de erradicación del cultivo de hoja de coca. Mediante el estudio de las diferentes situaciones que se presentan con los cultivos ilícitos en varios países, es posible comprender porqué el impacto del negocio de las drogas ilegales depende de las condiciones sociales, económicas y culturales de cada país en particular. El método de investigación de esta revisión de la literatura es cualitativo, porque describe y trata de explicar el poder y la dinámica de la economía que rodea el mercado de las drogas ilegales en el ámbito nacional e internacional.

PALABRAS CLAVE: Drogas ilícitas; Erradicación; Hoja de coca; Crecimiento económico; Política pública.

ABSTRACT

Regarding the increase of coca leaf crops in the country and the North American policy of decertification facing the new government of the president DUQUE, this bibliographic review analyzes the impact of the illegal drug trade and calls to a reflection on the eradication policies of coca leaf cultivation. By studying the different situations that arise with illicit crops in several countries, it is possible to understand the reason why the impact of the illegal drug business depends on the social, economic and cultural conditions of each country in particular. The research method of this literature review is qualitative, because describes and tries to explain the power and dynamics of the economy surrounding the illegal drug market at the national and international level.

KEYWORDS: Market; Illicit drugs; Eradication; Coca leaf; Economic growth; Public policy.

Fecha de presentación: 16 de mayo de 2018. Revisión: 31 de mayo de 2018. Fecha de aceptación: 6 de junio de 2018.



I. CONTEXTO MUNDIAL DEL MERCADO

En un marco del contexto histórico, el comercio internacional se expandió después de la Segunda Guerra Mundial¹ y se aceleró en la década de 1980, cuando China abrió sus fronteras². El mundo entró en una era de globalización de la economía que afectó las operacio-

1 1.º de septiembre de 1939-2 de septiembre de 1945.

2 CLAUDIA COSTA-STORTI y PAUL DE-GRAUWE. *Illicit trade and the global economy*, Cambridge, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology Press, 2012, p. 1.

nes legales e ilegales y el crecimiento económico. Con países como Colombia y México durante el período de la década de 1970 hasta la actualidad, se puede dilucidar cómo el crecimiento económico se ha visto afectado por la industria de las drogas ilegales.

Históricamente, es importante saber el tamaño de este negocio ilegal en la economía internacional. Para principio del siglo XXI, el comercio ilícito de drogas representa cerca del 8% de todo el comercio internacional en el mundo³. En 2009, se estimó que la delincuencia organizada transnacional generó 870 mil millones de dólares, un monto equivalente al 1,5% del Producto Interno Bruto –PIB–⁴ en el mundo, según un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito⁵. Para 2009, se estima que el mercado mundial de la cocaína generó unas ganancias aproximadas de \$84 billones de dólares, de los cuales cerca de \$61 billones le correspondieron a los países consumidores como Estados Unidos y países de Europa Central y Occidental, en contraste con los rendimientos económicos de los campesinos de países andinos que ganaron a rededor de \$1 billón de dólares⁶.

3 FRANCISCO E. THOUMI. "The numbers game: Let's all guess the size of the illegal drug industry!", *Journal of Drugs Issues*, vol. 35, n.º 1, pp. 185 a 200, 2005, disponible en [http://www.tomfeiling.com/archive/Thoumi_on_the_Numbers_Game.pdf], p. 190.

4 "If only flows related to drug trafficking and other transnational organized crime activities were considered, related proceeds would have been equivalent to around US\$ 650 billion per year in the first decade of the new millennium, equivalent to 1.5% of global GDP or US\$ 870 billion in 2009 assuming that the proportions remained unchanged. The funds available for laundering through the financial system would have been equivalent to some 1% of global GDP or US\$ 580 billion in 2009". UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "Estimating illicit financial flows Resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes", disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf], October, 2011.

5 UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "Transnational organized crime: the globalized illegal economy", disponible en: [<https://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html>], 2003.

6 "Research in the area of illicit financial flows generated by one key transnational organized crime sector, the global market for cocaine, was also conducted for this report. The gross profits out of cocaine sales (totaling US\$ 85 billion) were estimated at US\$ 84 billion for the year 2009, compared with about US \$1 billion earned by the farmers in the Andean region. Most of the gross profits (retail and wholesale) were generated in North America (US\$ 35 billion) and in West and Central Europe (US\$ 26 billion)". UNITED

Según el primer informe del Programa de las Naciones Unidas para el Control de Drogas –PNUFID–, publicado en 1997, el comercio ilegal de drogas movió 500 mil millones de dólares al año en todo el mundo. Los países andinos involucrados recibieron una pequeña cantidad de los ingresos de este comercio: Colombia cerca de tres mil millones, Perú mil millones y Bolivia sólo 600 millones. En el mercado internacional un producto legal puede dar una ganancia de 5% a 30%; las drogas ilícitas en el mercado generan una ganancia de hasta 1.000%. El precio de un kilo de cocaína en los países andinos es de \$1.500 dólares, mientras que la misma cantidad de cocaína al por mayor importada a los Estados Unidos cuesta alrededor de \$15.000 a \$18.000 dólares, para el que la vende en la calle, tiene un valor de 120.000 dólares⁷. A nivel nacional, el precio de la cocaína durante 2016 fue de \$4.984.600 pesos colombianos por kilo⁸.

En el proceso del negocio ilícito de las drogas, los países productores son los que menos beneficios económicos reciben. Según estudios realizados por la organización Drug Watch International⁹, los narcotraficantes distribuidores en países consumidores obtienen cerca del 54% de las ganancias de este negocio ilícito, los traficantes internacionales, entre el 25 y 26%, los intermediarios nacionales el 15% y los cultivadores, solo el 5%. Sin embargo, son tal altas las cifras que se manejan en el negocio, que aun para los campesinos y productores colombianos el dinero recibido es mucho mejor de lo que puedan ganar por concepto de otros cultivos lícitos.

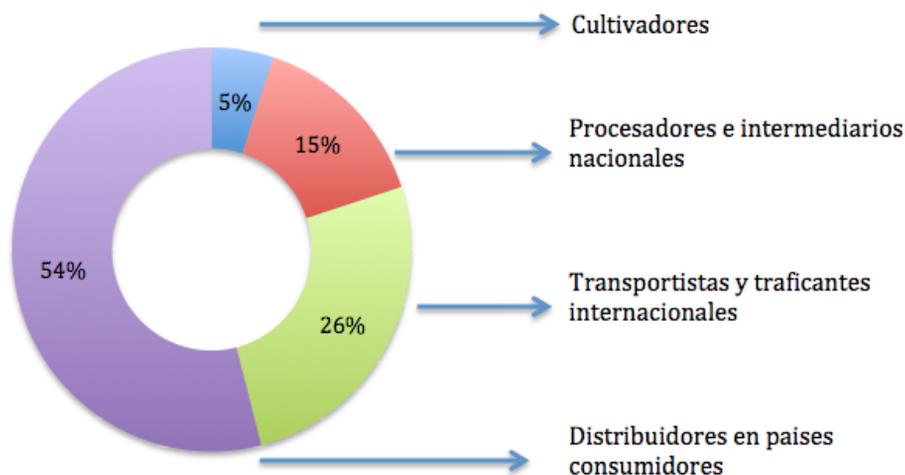
NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "Estimating illicit financial flows Resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes", cit.

7 THOUMI. "The numbers game: Let's all guess the size of the illegal drug industry!", cit., p. 190: "the cocaine market as an example, one can say that the wholesale cocaine price ready for export in 'Andinia' is about \$ 1,500 per kilogram. The wholesale import price in the United States is around \$ 15,000 to \$ 18,000, and the retail value sold by the gram can reach \$ 120,000".

8 OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, Bogotá, UNODC y Gobierno de Colombia, julio de 2017, disponible en [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf].

9 Portal institucional, disponible en [<http://www.drugwatch.org>].

GRÁFICA 1. GANANCIAS EN EL ANILLO DE PRODUCCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS



Fuente: Elaboración propia.

II. COSTO ECONÓMICO DE LA DROGADICCIÓN Y GUERRA CONTRA LAS DROGAS ILEGALES EN EL PAÍS MÁS CONSUMIDOR DEL MUNDO

En Estados Unidos, el consumo de drogas causó más de 100.000 muertes y había 13,9 millones de usuarios de drogas y 3,6 millones de adictos de la década de 1990. Ese costo es cerca de \$ 300 billones por año de pérdida en la productividad del país¹⁰. En 1999, el costo anual de la delincuencia fue de 11,9% del PIB¹¹. Para 2007, el cos-

10 GABRIEL MARCELLA y DONALD E. SCHULZ. "Colombia's three wars: U.S. Strategy at the crossroads", Pennsylvania, The Strategic Studies Institute, March 5, 1999, disponible en [https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1999/ssi_marcella-schulz.pdf], p. 7.

11 CLAUDIO DETOTTO y EDOARDO OTRANTO. "Does crime affect economic growth?", *Kyklos. International Review for Social Sciences*, vol. 63, n.º 3, August 2010, p. 330.

to económico del consumo de drogas en ese país se estimó en 193 billones de dólares¹². De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, entre 2000 y 2005, Estados Unidos gastó cerca de \$ 3.8 mil millones en la lucha contra las drogas en Colombia. En el mismo período, el Gobierno colombiano gastó \$ 6.9 mil millones contra la producción y tráfico de drogas¹³.

Para el presupuesto de 2015, el Presidente de Estados Unidos solicitó \$25.5 billones, un aumento de 1.4%, es decir, 0.4 billones de dólares en la lucha contra las drogas en relación con lo presupuestado para 2014¹⁴.

Para la administración del presidente BARACK HUSSEIN OBAMA II¹⁵, tal como lo reflejan las cifras en la destinación del presupuesto solicitado en 2015 y según la Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas (The White House Office of National Drug Control Policy –ONDCP–, por sus siglas en inglés) la política preventiva es la prioridad. Más de 1.3 billones de dólares se han designado a la educación y a apoyar programas dirigidos a desestimular el uso de drogas ilícitas dentro de la comunidad a personas que han empezado a consumirlas. Del mismo modo, están destinados 9.6 billones de dólares en intervenciones tempranas, tratamientos y

12 OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. "How illicit drug use affect business and the economy", disponible en [<https://obamawhitehouse.archives.gov/ondcp/ondcp-fact-sheets/how-illicit-drug-use-affects-business-and-the-economy>], 2011.

13 COSTA-STORTI y DE-GRAUWE. *Illicit trade and the global economy*, cit., p. 29.

14 "The *Strategy* represents a 21st century approach to drug policy that outlines innovative policies and programs and recognizes that substance use disorders are not just a criminal justice issue, but also a major public health concern. Decades of research demonstrate that addiction is a disease of the brain - one that can be prevented, treated, and from which people can recover. The *Strategy* lays out an evidence-based plan for real drug policy reform, spanning the spectrum of prevention, early intervention, treatment, recovery support, criminal justice reform, effective law enforcement, and international cooperation". OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2015 budget and performance summary*, Washington D. C., Office of the President, 2003, disponible en [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ondcp/budget-performance/fy2015_summary.pdf] July, 2014.

15 44.º presidente de Estados Unidos, en dos períodos: del 20 de enero de 2009 al 20 de enero de 2017.

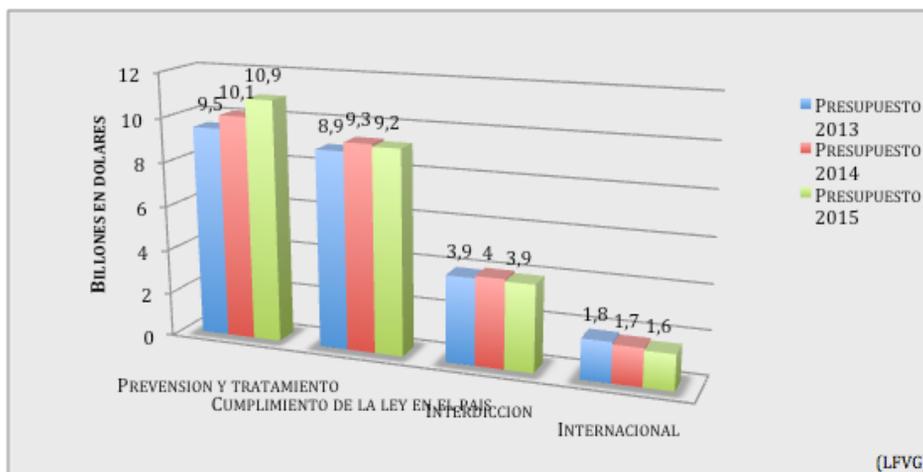
servicios de recuperación destinados a personas involucradas en el consumo, incluidas aquellas que abusan de medicamentos recetados.

Para forzar el cumplimiento de la ley en las agencias y programas en materia de drogas ilícitas a nivel federal, estatal y local hubo una pequeña reducción (1.1%) en relación con lo destinado en 2014. Para luchar contra la interdicción en el contrabando y tráfico de drogas hubo una reducción de 4.6% en relación con el año anterior, destinado a la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos (CBP, por sus siglas en inglés); la Guardia Costera de Estados Unidos (USCG, por sus siglas en inglés); la Administración Federal de Aviación (FAA, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Interdicción de Drogas del Departamento de Defensa (DoD, por sus siglas en inglés).

En material internacional, el dinero destinado para la lucha en contra de las drogas ilícitas fuera del territorio norteamericano también se vio reducido en 195 millones de dólares (11.3%) con relación a 2014¹⁶. En este rubro, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) que adelanta programas alternativos para el desarrollo económico e institucional en países productores e involucrados en el tráfico de drogas ilícitas, recibió \$122.9 millones de dólares. Por su parte, a la oficina de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés), que representa la organización más importante para el Gobierno de Estados Unidos en la lucha contra las drogas ilícitas, le fue asignado un presupuesto de 442.7 millones de dólares. Para una visión general del presupuesto de Estados Unidos destinado a la lucha contra de las drogas ilícitas, ver la siguiente gráfica:

16 "The focus of DEA's international enforcement program is to disrupt or dismantle the most significant international drug and precursor chemical trafficking organizations around the world. Personnel in DEA's foreign country offices focus their investigative efforts on the most significant international command and control organizations threatening the United States. DEA coordinates all programs involving drug law enforcement in foreign countries, and also provides intelligence to assist the interagency community in determining future trends in drug trafficking and evaluating their long-term impact". OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2015 budget and performance summary*, cit.

GRÁFICA 2: RECURSOS PARA EL CONTROL DE DROGAS ILÍCITAS SEGÚN LA FUNCIÓN EN ESTADOS UNIDOS



Fuente: *National Drug Control Strategy FY 2015 Budget and Performance Summary*, cit.

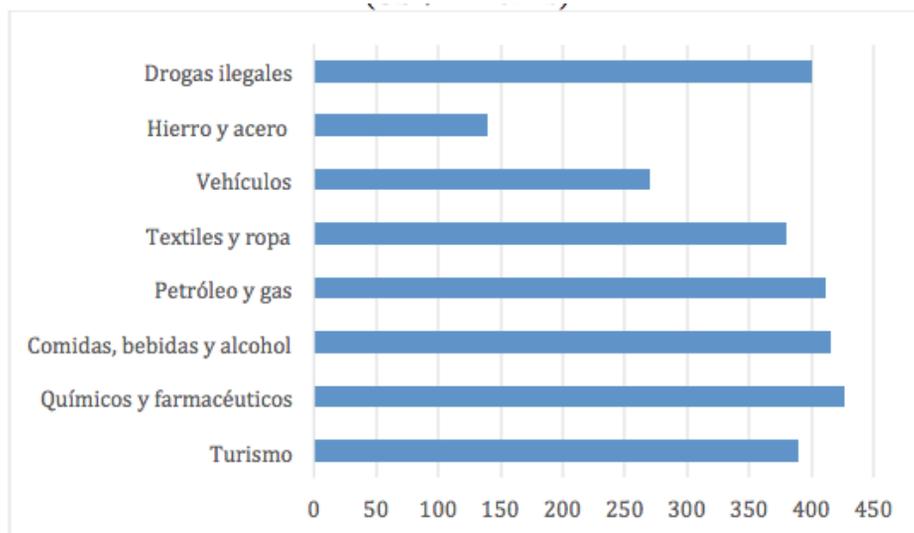
Estados Unidos dio inicio en el siglo XXI a una política en la lucha contra las drogas enfocada más hacia la “solución de un problema de salud pública, sin descuidar el tema de la seguridad nacional. La idea era prevenir y tratar un asunto de adicción dentro de la sociedad norteamericana. Para el año fiscal de 2017, el presidente OBAMA solicitó \$ 31,100 millones dólares para apoyar los esfuerzos de la Estrategia Nacional de Control de Drogas, a fin de reducir el consumo de drogas y sus consecuencias en Estados Unidos. De esa suma, \$ 1.1 mil millones estaban destinados como fondos nuevos para tratar el uso de medicamentos opioides y de heroína. Un total de 1.5 mil millones de dólares fueron utilizados para programas de educación sobre la prevención y consecuencias de las drogas ilícitas en los jóvenes¹⁷.

17 OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2017 budget and performance summary*, Washington D. C., Office of the President, 2003, disponible en [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy2017_budget_summary-final.pdf], December, 2016.

III. EL LUCRATIVO NEGOCIO DE LAS DROGAS ILÍCITAS

Según la Oficina de Naciones Unidas contra el Crimen y la Droga –UNODC–, el comercio de las drogas ilícitas podría representar el 8% de todo el comercio internacional¹⁸.

GRÁFICA 3. LAS DROGAS ILÍCITAS EN EL MERCADO MUNDIAL
(US \$ BILLONES)



Fuente: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. “Economic and social consequences of drug abuse and Illicit trafficking”, n.º 6, Austria, UN, 1998, disponible en [https://www.unodc.org/pdf/technical_series_1998-01-01_1.pdf].

18 “Due to the clandestine nature of the industry, its complexity and greatly differing assumptions on its operations, estimates of the turnover of the illicit drug industry vary considerably, from about US\$ 100 billion to more than US\$ 1,000 billion a year. The most frequently found figures in the literature range from \$300 billion to \$500 billion a year and seem to be the most reasonable estimates. One UNDCP estimate for 1995 (see Annex I) reflecting global illicit drug sales to consumers, gives a figure close to \$400 billion. A similar turnover was also estimated by the International Criminal Police Organization/Interpol. 5. Such a turnover of the illicit drug industry would be equivalent to approximately 8 per cent of total international trade (see Figure I). It would be larger than the

Es tan evidente la capacidad económica que se desprende del negocio ilícito de las drogas, que ha sido una de las principales causas de corrupción y violencia, por lo tanto, de inestabilidad institucional en los países latinoamericanos. En Colombia, el criminal más peligroso que ha tenido el país, PABLO EMILIO ESCOBAR GAVIRIA¹⁹, pagaba hasta \$1,000 dólares por cada policía que mataran en Medellín²⁰. Y el cartel de Cali, por su lado, en la década de 1990, apoyó la campaña presidencial de ERNESTO SAMPER PIZANO²¹ con más de cinco millones de dólares²².

Durante las décadas de 1980 y 1990, cuando el cartel de Medellín y el cártel de Cali se encontraban en el nivel más alto de violencia y corrupción, respectivamente, el grado de incertidumbre era alto y el crecimiento económico fue bajo. Los miembros de los carteles de la droga colombianos se convirtieron en propietarios de aproximadamente un tercio de las tierras del país²³. La producción de coca co-

international trade in iron and steel and motor vehicles (2.8 per cent and 5.3 per cent respectively) and approximately the same size as the international trade in textiles (7.5 per cent), oil and gas (8.6 per cent) and world tourism (see Figure II). 6 The estimate is significantly larger than the global turnover of all pharmaceutical companies (assessed at \$233 billion in 1993) 7 and approximately six times larger than the amount spent on official development assistance (\$69 billion in 1995)". UNODC. "Economic and social consequences of drug abuse and illicit trafficking", cit.

19 Rionegro, Colombia, 1.º de diciembre de 1949-Medellín, 2 de diciembre de 1993.

20 "Los asesinatos de los policías comenzaron en abril, cuando la iv Brigada del Ejército, en Antioquia, ordenó la toma militar de Envigado. En represalia por la acción militar, PABLO ESCOBAR, el jefe del cartel de la droga, hizo 'regar la bola' de que por cada policía asesinado pagaría dos millones de pesos. El resultado en una sola semana fue de 12 agentes asesinados. En tres meses pasó a 97 agentes. Cincuenta de ellos perdieron la vida momentos después de haber prestado su turno de vigilancia en un CAI o patrullando las calles de Medellín". "El vengador anonimo", *Revista Semana*, Bogotá, 7 de septiembre de 1990, disponible en [<https://www.semana.com/nacion/articulo/el-vengador-anonimo/13583-3>].

21 7 de agosto de 1994-7 de agosto de 1998.

22 MARCELA SÁNCHEZ. "Clearing up Colombia's dirty war", en *The Washington Post*, Washington, 26 de enero de 2007, disponible en [<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/25/AR2007012501192.html?noredirect=on>].

23 JENNIFER HOLMES y SHEILA AMÍN GUTIÉRREZ DE PINERES. "The illegal drug industry, violence and the colombian economy": A department level analysis", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, n.º 1, pp. 104 a 118, January 2006, disponible en [https://proptibazar.com/article/the-illegal-drug-industry-violence-and-the-colombian-economy_5b3ad4f4d64ab27c06bac336.html], p. 9.

menzó a desplazar a los productos agrícolas legítimos y tradicionales, como el café, las flores etc. En las zonas cafeteras, los ingresos se redujeron, el desempleo aumentó. Cada vez se hizo más difícil conseguir mano de obra de las regiones para las épocas de cosecha, y aunque esto cambió la dinámica laboral en las fincas cultivadoras de café, hoy parte de esta mano de obra ha sido remplazada por obreros extranjeros, sobre todo provenientes de Venezuela.

Todo lo anterior creó un clima negativo para el mercado legal, las nuevas inversiones, y el crecimiento del ingreso *per cápita*. En Colombia, el capital “sucio” o el dinero del comercio de drogas ilícitas comenzó a sustituir el dinero de capital limpio, la productividad de este capital “sucio” fue menos eficiente en el crecimiento económico que la productividad del dinero limpio²⁴. Esto ocurrió en mayor medida, debido a que el dinero de las drogas ilícitas se asocia con violencia, inestabilidad y desconfianza. Por otra parte, la enorme cantidad de dólares en efectivo que circulaba en el país estimuló las actividades de lavado de dinero, cosa que permitió a los narcotraficantes la compra de bienes y servicios a precios más altos y sus actividades comerciales en el mercado afectaron los precios locales y socavaron los negocios legítimos, por que además los narcotraficantes podían vender sus bienes a precios mucho más baratos, como una manera de lavado de dinero. Por fortuna, Colombia ha venido superando esta época y es el país que más ha luchado en contra de las drogas ilícitas en el mundo, actualmente los niveles de incertidumbre no afecta de manera tan significativa el crecimiento económico²⁵. En materia de política criminal en la lucha contra el lavado de dineros “calientes” o procedentes del negocio de las drogas ilícitas, la legislación colombiana es un modelo en el mundo²⁶.

24 Ídem.

25 ELEFTHERIOS GOULAS y ATHINA ZERVOGIANNIS. “Economic growth and crime: Does uncertainty matter?”, en *Applied Economics Letters*, vol. 20, n.º 5, April 2012, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/241766816_Economic_Growth_and_Crime_Does_Uncertainty_Matter], p. 3.

26 UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Money laundering and financial crimes: Country database*, United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2010, p. 101.

En México, para principios de siglo XXI se empieza vivir una situación similar a la de Colombia durante las décadas de 1980 y 1990. En 2011, hubo más de 50.000 muertes relacionadas con tráfico de drogas en México, los costos económicos de esta violencia se tradujeron en la reducción del crecimiento económico. Los altos niveles de la violencia reducen los ingresos fiscales, destruyen el capital humano y desalientan la inversión extranjera. Entre 2006 y 2012, en México durante la administración del presidente FELIPE DE JESÚS CALDERÓN HINOJOSA²⁷ la economía creció a una tasa promedio de 1.84%, la tasa más baja de las cuatro anteriores administraciones presidenciales²⁸.

El lucrativo negocio de las drogas ilícitas genera una desafortunada relación de codependencia entre los países ricos y consumidores con los países pobres o en vía de desarrollo que encuentran en la producción y tráfico de estupefacientes una solución pasajera a las dificultades para satisfacer necesidades básicas en el desarrollo humano o las ambiciones económicas, sin importar los juicios éticos o morales. En el tema de la erradicación de los cultivos ilícitos como la hoja de coca, esa relación de dependencia entre consumidores y productores con dificultad permitirá una solución a corto plazo, como quiera que requiere de una estrategia de política pública sostenible, global y concertada entre las comunidades campesinas cultivadoras y los gobiernos involucrados en la cadena de tráfico, distribución y consumo de drogas ilícitas.

27 1.º de diciembre de 2006-30 de noviembre de 2012.

28 GUSTAVO ROBLES, GABRIELA CALDERÓN y BEATRIZ MAGOLONI. "The economic consequences of drug trafficking violence in México", *Poverty and Governance*, April 11, 2013, disponible en [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/cddrl_robles_calderon_and_magaloni_2015_economic_consequences_drug_trafficking_violence_mexico.pdf], p. 2.

IV. ERRADICACIÓN DE CULTIVOS DE HOJA DE COCA: ¿REALIDAD U UTOPIA?

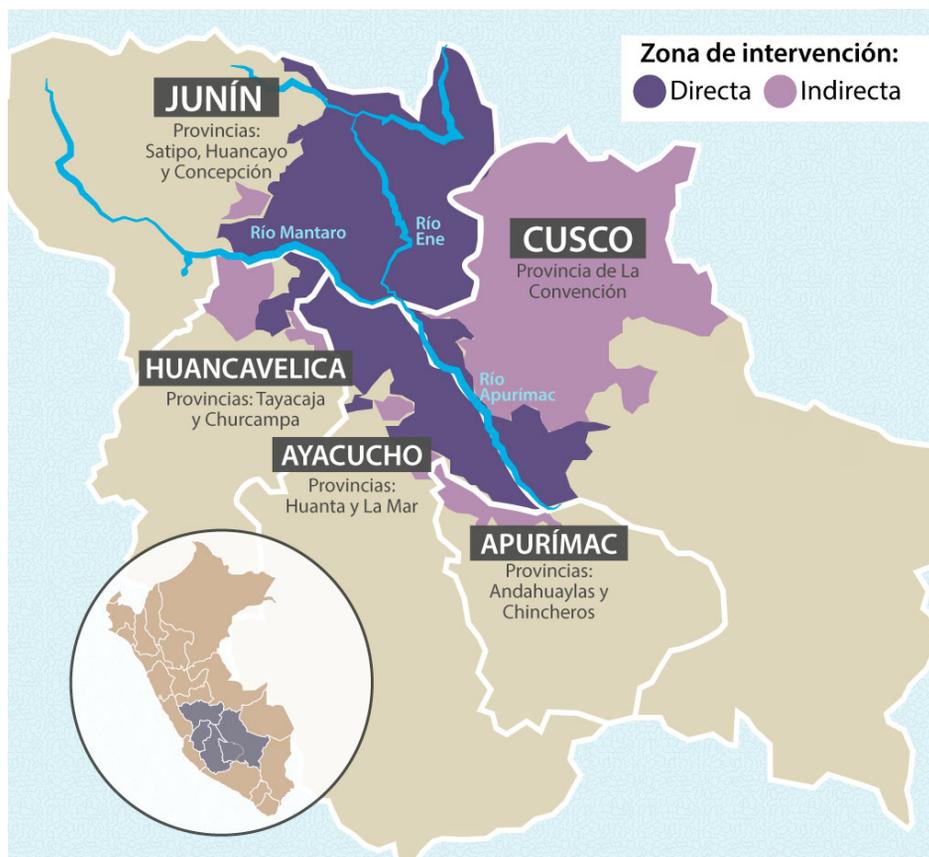
El comercio de drogas ilegales es un tema controvertido y que tiene diferentes aproximaciones según la óptica filosófica con que se mire y los intereses económicos y políticos de cada país. En algunos países o regiones del mundo, el dinero proveniente de las drogas ilegales ha sido una de las principales fuentes de ingreso económico, como es el caso de Afganistán. En otros países, los cultivos ilícitos como la hoja de coca representan la cultura y una tradición milenaria entre los pueblos indígenas. Incluso, ha sido causa de movimientos sociales y políticos tal como ocurrió en Bolivia y Perú.

En Perú, para la primera década del siglo XXI, la economía de la hoja de coca era la principal fuente de ingresos para casi 500.000 personas²⁹. Cuando Estados Unidos trató de implementar el programa de erradicación de cultivos ilícitos, se creó un descontento abrumador, que dio como resultado protestas airadas y el surgimiento de los movimientos sociales en las cuatro áreas principales de cultivos de la hoja de coca (Huallaga, Apurímac-Ene, Monzón, y Cuzco). En 2003, los cocaleros o cultivadores de hoja de coca crearon oficialmente la Confederación Nacional de los Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú –CONPACCP³⁰, con el propósito de proteger la producción de la hoja de coca y luchar en contra de la política de erradicación impuesta por Estados Unidos en sus tierras de las cuencas cocaleras. Sin embargo, estos movimientos sociales y protestas no duraron lo suficiente, debido a la falta de liderazgo y la poca unidad entre la población de las cuatro áreas de cultivo de coca en Perú.

29 VANDA FELBAB-BROWN. "Trouble ahead: The cocaleros of Peru", *Current History*, vol. 105, n.º 688, 2006, p. 79.

30 "Pronunciamiento n.º 03-2015", Cuencas cocaleras del Perú, 20 de julio de 2015, disponible en [https://www.tni.org/files/article-downloads/pronunciamiento_03-2015-1.pdf].

GRÁFICA 4. VALLE DE LOS RÍOS APURÍMAC, ENE Y MANTARO



Fuente: Tomado de Edson Salas. "Video: ¿Qué es el VRAEM y por qué es una zona peligrosa?", *rpp Noticias*, Lima, 25 de abril de 2016, disponible en [<http://rpp.pe/peru/narcotrafico/que-sucede-en-el-vraem-y-por-que-es-una-zona-tan-complicada-noticia-953452>].

Por el contrario, en Bolivia el resultado de descontento y protestas airadas fueron diferentes a lo sucedido en Perú, porque los cocaleiros fueron más organizados y contaron con liderazgo. El movimiento Cocalero fue encabezado por JUAN EVO MORALES AYMA³¹, el jefe del

31 Presidente de Bolivia del 22 de enero de 2006 a la fecha.

Movimiento Socialista –MAS– y que luego de convertiría en presidente electo de Bolivia y primer presidente indígena de América Latina³². Para los bolivianos, los cultivos de hoja de coca son un componente esencial de la vida, la cultura, el crecimiento económico y la estructura política. La hoja de coca está vinculada de manera significativa con los valores culturales y tradicionales de cientos de años de la población indígena.

En conclusión, la política internacional de erradicación de cultivos de hoja de coca en Perú y Bolivia no fue exitosa debido a que Estados Unidos trató de imponer sus consideraciones “morales” por sobre la cultura y las tradiciones de las comunidades indígenas o campesinas³³.

En Colombia la situación es diferente toda vez que, en su finalidad, los cultivos ilícitos estas íntimamente ligados, sobre todo, a la cadena de producción, tráfico, distribución y consumo del mercado ilícito de drogas en todo el mundo. De acuerdo al informe anual de la Oficina de la Casa Blanca de la Política Nacional para el Control de Drogas, del Gobierno de Estado Unidos, se estima que para 2017 los cultivos de hoja de coca se incrementaron en un 11%, en relación con 2016, que pasó de 188.000 hectáreas a 209.000 y la producción de cocaína pasó de 772 toneladas métricas a 921 toneladas métricas en el mismo periodo³⁴. Lo que con la administración del presidente DONALD JOHN TRUMP tachó de “inaceptable” y narcotiza la agenda con Colombia³⁵, pese a ser el principal socio estratégico con el Suramérica.

32 FELBAB-BROWN. “Trouble ahead: The cocaleros of Peru”, cit., pp. 79 y 80.

33 Ídem.

34 OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. “New Annual Data Released by White House Drug Policy Office Shows Record High Cocaine Cultivation and Production in Colombia”, Washington D. C., Office of the President, June 28, 2018, disponible en [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/>].

35 OVIDIO CASTRO MEDINA. “Aumento de los cultivos de coca tensa las relaciones de Colombia con EE. UU.”, *El Espectador*, Bogotá, 30 de junio de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/politica/aumento-de-los-cultivos-de-coca-tensa-las-relaciones-de-colombia-con-ee-uu-articulo-797572>].

Teniendo en cuenta los datos anteriores, es importante reflexionar sobre qué tan posible es la política de erradicación de cultivos ilícitos frente a la ley de la oferta y la demanda que domina el mercado internacional de las drogas ilícitas. ¿Realidad o utopía?

En el contexto colombiano, reducir los cultivos de hoja de coca ha sido una realidad posible para contar en la historia de la lucha contra las drogas ilícitas, pero estos resultados no se dan por sí solos. Existe una ley de oferta y demanda a la que el mercado internacional, lícito o ilícito, le responde. De otro lado, la erradicación de los cultivos de hoja de coca en Colombia es una utopía que bien quisiéramos que pudiera ser una realidad. Los principios universales en los que se mueve el mercado no lo permiten y no existen las condiciones políticas, económicas y de infraestructura que hagan viable el éxito de los programas de erradicación o sustitución de cultivos ilícitos. En Colombia, el comercio ilegal de la hoja de coca ha financiado grupos guerrilleros y paramilitares que, pese a los procesos de paz y reintegración social de sus miembros, el dinero de las drogas ilícitas sigue patrocinando los grupos disidentes, otras organizaciones criminales y la corrupción. Además, la poca presencia del Estado, las pobres condiciones económicas y la escasa infraestructura en que viven los cultivadores de hoja de coca son factores predominantes que limitan los programas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos en el país.

Llama la atención cómo en el mismo año de la firma del Acuerdo Final de Paz de 24 de noviembre de 2016³⁶, ratificado por el Congreso el 30 de noviembre de 2016, entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC–, el país registró un aumento histórico en las cifras de cultivo de hojas de coca, pues pasó de 96.000 a 146.000 hectáreas entre 2015 y 2016, es decir, incremento del 52% y el triple con relación a 2012, cuando Colombia alcanzó 49.000 hectáreas, uno de los niveles más bajos de su historia en la lucha contra los cultivos ilícitos, según el informe de julio de 2017 de la UNODC³⁷.

36 Disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>].

37 UNODC. Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016, cit., p. 23.

El conflicto armado en Colombia es uno de los principales factores que dificultan la lucha contra el cultivo ilícito y el tráfico de drogas. Con la aplicación de la justicia transicional el tema fue parte esencial en el proceso de paz. En primer lugar, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia³⁸ y la Corte Constitucional³⁹ consideraron viable la existencia de la conexidad entre el tráfico de estupefacientes y el delito político, es decir, siempre y cuando tenga relación con los delitos de sedición, rebelión y asonada, no con delitos de lesa humanidad o genocidio. De otro lado, el tema de los cultivos ilícitos fue parte fundamental de los seis puntos del acuerdo de paz de 2016.

Trata el punto cuarto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016⁴⁰, sobre la necesidad de dar solución al problema de las drogas ilícitas, con un enfoque de salud pública y trabajando con las comunidades involucradas con cultivos ilícitos en los territorios. Además, creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito –PNIS–, cuyo objetivo es asegurar su sostenibilidad para ayudar a superar las condiciones de pobreza de las comunidades afectadas por los cultivos ilícitos, a través de mecanismos de bienestar y desarrollo territorial y construir con la participación de las comunidades afectadas programas para abandonar en forma voluntaria los cultivos ilícitos y sustituirlos con otras actividades económicas. Este mecanismo que busca fortalecer la presencia del Estado en regiones poco atendidas y vulnerables está regulado mediante el Decreto Ley 896 de 29 de mayo de 2017⁴¹, con una vigencia de diez años a partir de la fecha de su publicación.

38 ORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 42.534 de 30 de abril de 2014, M. P.: MARÍA DEL ROSARIO GONZÁLEZ MUÑOZ; CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 43.713, de 23 de septiembre del 2015, M. P.: EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER.

39 Sentencia C-577 de 6 de agosto de 2014, M. P.: MARTHA VICTORIA SÁCHICA Méndez, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm>], que revisó el Marco Jurídico para la Paz, creado a través del Acto Legislativo 01 de 31 de julio de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.508, de 31 de julio de 2012, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000074>], que establece instrumentos jurídicos de justicia transicional para el desarrollo de negociaciones con las FARC.

40 Cit.

41 *Diario Oficial*, n.º 50.248, de 29 de mayo de 2017, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030680>].

El punto cuatro sobre la solución al problema de las drogas ilícitas está estrechamente relacionado con el punto uno del Acuerdo de Paz de la Reforma Rural Integral que se refiere a la transformación estructural del campo para cerrar las brechas entre el sector rural y urbano con equidad, igualdad y democracia, a través de programas de desarrollo de la infraestructura vial, electricidad, internet, salud, educación, vivienda, subsidios, créditos especiales y erradicación el trabajo infantil. Tarea “titánica” para un país con un alto índice de concentración de la tierra e históricamente con varias reformas agrarias, tales como la Ley 200 de 30 de diciembre de 1936⁴², con el presidente ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO⁴³; la Ley 135 de 15 de diciembre de 1961⁴⁴, con el presidente CARLOS ALBERTO LLERAS RESTREPO⁴⁵; y la Ley 160 de 3 de agosto de 1994⁴⁶, con el presidente CÉSAR AUGUSTO GAVIRIA TRUJILLO⁴⁷, sin resultados positivos en contra de la desigualdad social y en favor del desarrollo rural integral.

En la erradicación de cultivos ilícitos como la hoja de coca en Colombia es necesario empezar por llevar los servicios públicos primarios a zonas tradicionalmente abandonadas por el Estado así como el desarrollo de obras de infraestructura que les permita a los cultivadores sustituir las siembras por productos lícitos en el mercado que puedan ser transportados y comercializados con el apoyo del Gobierno, los intermediarios, los consumidores finales y la comunidad internacional. De lo contrario, no será posible erradicar los cultivos de hoja de coca sin contrarrestar los efectos de la ley de la oferta y

42 *Diario Oficial*, n.º 23.388, de 21 de enero de 1937, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>].

43 Honda, Colombia, 31 de enero de 1886-Londres, 20 de noviembre de 1959, presidente de la República del 7 de agosto de 1934 al 7 de agosto de 1938 y del 7 de agosto de 1942 al 7 de agosto de 1945.

44 *Diario Oficial*, n.º 30.691, de 20 de diciembre de 1961, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792699>].

45 Bogotá, 12 de abril de 1908-27 de septiembre de 1994, presidente de la República del 7 de agosto de 1966 al 7 de agosto de 1970.

46 *Diario Oficial*, n.º 41.479, de 5 de agosto de 1961, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1793450>].

47 Pereira, Colombia, 31 de marzo de 1947-, presidente de la República del 7 de agosto de 1990 al 7 de agosto de 1994.

la demanda en el consumo de drogas ilícitas, como quiera que, de un lado, están las necesidades básicas sin suplir de los cultivadores por parte del Estado colombiano y por el otro lado, está la fuerza natural de la ley de la oferta y demanda en el mercado.

V. LIMITACIONES

Una de las desventajas de esta revisión literaria es que los datos son limitados debido a que no ha habido suficientes estudios de investigación cuantitativa realizadas sobre el tema. Hay mucha investigación cualitativa que analiza lo que dicen otros investigadores en sus revisiones de la literatura. En materia del mercado y las cifras reales del tráfico ilícito de drogas, está en manos de la delincuencia organizada, escondidas y de difícil acceso. Así pues, los datos oficiales se basan en los cálculos económicos que los economistas llaman datos estimados o aproximados, teniendo en cuenta diferentes variables estadísticas.

BIBLIOGRAFÍA

Acto Legislativo 01 de 31 de julio de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.508, de 31 de julio de 2012, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000074>].

Acuerdo Final de Paz de 24 de noviembre de 2016, disponible en [<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>].

CASTRO MEDINA, OVIDIO. "Aumento de los cultivos de coca tensa las relaciones de Colombia con EE. UU.", *El Espectador*, Bogotá, 30 de junio de 2018, disponible en [<https://www.elespectador.com/noticias/politica/aumento-de-los-cultivos-de-coca-tensa-las-relaciones-de-colombia-con-ee-uu-articulo-797572>].

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LOS PRODUCTORES AGROPECUARIOS DE LAS CUENCAS COCALERAS DEL PERÚ –CONPACCP–. "Pronunciamiento n.º 03-2015", Cuencas cocaleras del Perú, 20 de julio de 2015, disponible en [https://www.tni.org/files/article-downloads/pronunciamiento_03-2015-1.pdf].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-577 de 6 de agosto de 2014, M. P.: MARTHA VICTORIA SÁCHICA Méndez, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-577-14.htm>].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 42.534 de 30 de abril de 2014.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL. Sentencia 43.713, de 23 de septiembre del 2015, M. P.: EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER.

COSTA-STORTI, CLAUDIA y PAUL DE-GRAUWE. *Illicit trade and the global economy*, Cambridge, Massachusetts, The Massachusetts Institute of Technology Press, 2012.

Decreto Ley 896 de 29 de mayo de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.248, de 29 de mayo de 2017, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030680>].

DETOTTO, CLAUDIO y EDOARDO OTRANTO. "Does crime affect economic growth?", *Kyklos. International Review for Social Sciences*, vol. 63, n.º 3, August 2010, pp. 330 a 345.

DRUG WATCH INTERNATIONAL. Portal institucional, disponible en [<http://www.drugwatch.org>].

"El vengador anonimo", *Revista Semana*, Bogotá, 7 de septiembre de 1990, disponible en [<https://www.semana.com/nacion/articulo/el-vengador-anonimo/13583-3>].

FELBAB-BROWN, VANDA. "Trouble ahead: The cocalers of Peru", *Current History*, vol. 105, n.º 688, 2006, pp. 79 a 83.

GOULAS, ELEFTHERIOS y ATHINA ZERVOGIANNIS. "Economic growth and crime: Does uncertainty matter?", en *Applied Economics Letters*, vol. 20, n.º 5, April 2012, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/241766816_Economic_Growth_and_Crime_Does_Uncertainty_Matter].

HOLMES, JENNIFER y SHEILA AMÍN GUTIÉRREZ DE PINERES. "The illegal drug industry, violence and the colombian economy": A department level analysis", *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, n.º 1, pp. 104 a 118, January 2006, disponible en [https://propertibazar.com/article/the-illegal-drug-industry-violence-and-the-colombian-economy_5b3ad4f-4d64ab27c06bac336.html].

Ley 200 de 30 de diciembre de 1936, *Diario Oficial*, n.º 23.388, de 21 de enero de 1937, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>].

Ley 135 de 15 de diciembre de 1961, *Diario Oficial*, n.º 30.691, de 20 de diciembre de 1961, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792699>].

Ley 160 de 3 de agosto de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.479, de 5 de agosto de 1961, disponible en [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1793450>].

MARCELLA, GABRIEL y DONALD E. SCHULZ. "Colombia's three wars: U.S. Strategy at the crossroads", Pennsylvania, The Strategic Studies Institute, March 5, 1999, disponible en [https://www.globalsecurity.org/military/library/report/1999/ssi_marcella-schulz.pdf].

OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. "How illicit drug use affect business and the economy", disponible en [<https://obamawhitehouse.archives.gov/ondcp/ondcp-fact-sheets/how-illicit-drug-use-affects-business-and-the-economy>], 2011.

- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2003 budget summary*, Washington D. C., Office of the President, 2003, disponible en Homeland Security Digital Library, [<https://www.hsdl.org/?abstract&did=3437>].
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2015 budget and performance summary*, Washington D. C., Office of the President, 2003, disponible en [https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/ondcp/budget-performance/fy2015_summary.pdf], July, 2014.
- OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. *National drug control strategy: FY 2017 budget and performance summary*, Washington D. C., Office of the President, 2003, disponible en [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy2017_budget_summary-final.pdf], December, 2016.
- Office of National Drug Control Policy. "New Annual Data Released by White House Drug Policy Office Shows Record High Cocaine Cultivation and Production in Colombia", Washington D. C., Office of the President, June 28, 2018, disponible en [<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/>].
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. "Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016", Bogotá, UNODC y Gobierno de Colombia, julio de 2017, disponible en [https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf].
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO –UNODC–. "Economic and social consequences of drug abuse and Illicit trafficking", n.º 6, Austria, UN, 1998, disponible en [https://www.unodc.org/pdf/technical_series_1998-01-01_1.pdf].
- ROBLES, GUSTAVO; GABRIELA CALDERÓN y BEATRIZ MAGOLONI. "The economic consequences of drug trafficking violence in México", *Poverty and Governance*, April 11, 2013, disponible en [https://fsi-live.s3.us-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/cddr1_robles_calderon_and_magaloni_2015_economic_consecuencias_drug_trafficking_violence_mexico.pdf].
- SÁNCHEZ, MARCELA. "Clearing up Colombia's dirty war", en *The Washington Post*, Washington, 26 de enero de 2007, disponible en [<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/25/AR2007012501192.html?noredirect=on>].
- THOUMI, FRANCISCO E. "The numbers game: Let's all guess the size of the illegal drug industry!", *Journal of Drugs Issues*, vol. 35, n.º 1, pp. 185 a 200, 2005, disponible en [http://www.tomfeiling.com/archive/Thoumi_on_the_Numbers_Game.pdf].
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "Estimating illicit financial flows Resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes", disponible en: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf], October, 2011.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. "Transnational organized crime: the globalized illegal economy", disponible en: [<https://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html>], 2003.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *Money laundering and financial crimes: Country database*, United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2010.