

MITOS Y REALIDADES DE COLOMBIA Y PERÚ: DEBILIDADES ESTRUCTURALES DE LAS ESTRATEGIAS EN LAS POLÍTICAS DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LAS AGENDAS DE PAZ FRENTE AL COMPLEJO DE REGÍMENES INTERNACIONALES¹

Camilo Andrés Devia Garzón, docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Magíster en Asuntos Internacionales. Correo electrónico: camilo.devia@unimilitar.edu.co

Catherine Ortiz-Morales, asistente de investigación en la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista Nacional del Centro de Pensamiento Global (CEPEG). Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Asuntos Internacionales. Doctoranda en Estudios Políticos. Correo electrónico: jenny.ortizm@ucc.edu.co

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las particularidades y las debilidades en materia de poder (capacidades) y desarrollo de Colombia y Perú para la consolidación de sus estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de sus agendas de paz, dado el complejo de regímenes sobre desarrollo y lucha contra las drogas. Gran parte de las debilidades en sus estrategias de la lucha contra el narcotráfico y sus agendas de paz radica en la baja capacidad para garantizar los medios para el bienestar, el progreso y el desarrollo, ante sus restringidas capacidades semimateriales, como consecuencia de su patrón de desarrollo —rentista y financiero—, que limita la cohesión interna con la provisión de servicios públicos y prosperidad. Así, los paradigmas de desarrollo y lucha contra las drogas responden a la lógica *top-down*, inscrita en la agenda temática de sus políticas exteriores, en contraposición a una lógica *bottom-up* que dé paso a la democratización y la politización resultante de las necesidades domésticas en la relación Estado-sociedad.

Palabras clave: capacidades, desarrollo, lucha contra el narcotráfico, agendas de paz, regímenes internacionales

MYTHS AND REALITIES OF COLOMBIA AND PERU: STRUCTURAL WEAKNESSES OF COUNTER-NARCOTICS POLICY STRATEGIES AND PEACE AGENDAS IN THE FACE OF THE INTERNATIONAL REGIME COMPLEX

ABSTRACT

This article aims to analyze the particularities and weaknesses of Colombia and Peru in terms of power (capacities) and development for the consolidation of their strategies to eradicate illicit crops within the framework of their peace agendas given the regime complex on development and the fight against drugs.

1 Este documento es producto del proyecto de investigación INV-EES-3173 “Implementación de agendas de paz en escenarios de erradicación de cultivos ilícitos”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada-Colombia para la vigencia 2020.

Much of the weaknesses in their counternarcotics strategies and peace agendas lie in their low capacity to guarantee the means of well-being, progress, and development in the face of restricted semi-material capacities as a result of their pattern of development—rentier and financial—which limits internal cohesion with the provision of public services and prosperity. Thus, development paradigms and the fight against drugs respond to a top-down logic inscribed in the thematic agenda of their foreign policies as opposed to a bottom-up logic, which gives way to democratization and politicization that result from domestic needs in the state-society relationship.

Key words: Capacities, Development, Fight against Drug Trafficking, Peace Agendas, International Regimes

Fecha de recepción: 23-07-2021

Fecha de aprobación: 07-12-2021

INTRODUCCIÓN

El problema mundial de las drogas ha estado en el centro del debate internacional, dadas las consecuencias que han traído consigo los delitos conexos en materia de salud pública, seguridad y violencia, entre otros. En este escenario, se ha identificado una tendencia al alza en el consumo, a pesar de los efectos de la pandemia; sin embargo, pese a las restricciones fronterizas y otras medidas que han producido escasez de drogas —lo que, a su vez, trae consigo una disminución en el comercio internacional respecto a la oferta— el aumento en el desempleo, la crisis económica y la disminución de oportunidades causadas por la emergencia sanitaria en los países en desarrollo plantea interrogantes en cuanto a las personas en mayor situación de pobreza y vulnerables ante el consumo de drogas, así como al tráfico y el cultivo para ganar dinero (UNODC, 2020a, b).

Este nuevo contexto ha transformado los mercados de drogas, como la producción de cocaína —Colombia— y la caída de su precio —Perú— que desestima, por una parte, su cultivo, pero, por otra, ante el escenario de crisis económica, como consecuencia de la pandemia, puede llevar a que más agricultores se dediquen a este en los países productores (ONU, 2020). Dicho escenario profundiza la necesidad de retomar el debate para hacer frente a estas dinámicas, por lo que cabe reconocer los problemas estructurales a los cuales se ha buscado hacer frente desde la oferta como una problemática transnacional, multidimensional y de gran complejidad.

Las estrategias sobre los cultivos por aspersión y de perseguir las redes por interdicción —estrategias principalmente militares— han sido insuficientes. De esa manera, las estrategias se han centrado, sobre todo, en la represión, como una solución política para responder a su dimensión económica frente a un fenómeno mutante, y por ello se da una inviabilidad de reducir de manera militar el narcotráfico. Los cuestionamientos a las estrategias implementadas, como es el caso particular de Colombia y Perú, pasan por cuestionar cómo dicha actividad ilegal ha sobrevivido en un Estado que ha implementado una serie de políticas y acciones para combatirlo (Niño, 2016).

Actualmente, frente a la crisis de la gobernanza global, las instituciones, como el régimen internacional frente al problema mundial de las drogas, y los principios rectores del multilateralismo, se ha dado paso a una creciente incertidumbre, que, a su vez, ha traído consigo escenarios de oportunidad y amenaza, así como nuevos enfoques para abordar los nuevos desafíos, que propenden por alternativas a los problemas globales (Devia & Ortiz Morales, en prensa). En este escenario, los paradigmas planteados en la lucha contra el narcotráfico y su correlación con el desarrollo han excluido las particularidades en materia de desarrollo —en este caso, de los países andinos—, para abordar la problemática a partir de la eficiencia y la eficacia de las estrategias implementadas en el marco del multilateralismo y los regímenes internacionales vigentes.

En Colombia y Perú han tenido lugar políticas de erradicación de cultivos ilícitos —voluntaria y forzosa—, cuyo impacto a largo plazo no ha sido suficiente para erradicar la problemática. En este contexto, ¿de qué manera las capacidades, dadas las particularidades en materia de desarrollo de Colombia y Perú, representan una fortaleza o una debilidad para consolidar las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de sus agendas de paz, dado el trilema seguridad, desarrollo y paz, del actual complejo de regímenes sobre desarrollo y lucha contra las drogas?

Entre las causas económicas y las características estructurales de la violencia y las guerras civiles², la economía importa, puesto que

[38]

[...] el desarrollo económico es un remedio clave contra la violencia. La verdadera dificultad acerca de los efectos pacificadores del desarrollo económico estriba en averiguar, dentro de todas las vías existentes [como la creación de empleos, la educación, la esperanza, el sentimiento de tener algo que perder y unos servicios de seguridad estatales más eficaces], cuál es la que los explica. (Collier, 2009, p. 167)

Por lo anterior, se tiene como referencia la correlación entre seguridad, desarrollo y paz, establecida en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986) y el actual paradigma dominante de desarrollo sostenible y desarrollo alternativo (ONU, 2014), así como los principios y las normas en la lucha contra el problema mundial de drogas institucionalizados en el actual multilateralismo y sus regímenes internacionales.

METODOLOGÍA

El abordaje académico propuesto aborda como marco de referencia, desde las Relaciones Internacionales (RI), el binomio poder-capacidades, para analizar los estudios de caso con especial énfasis en las capacidades semimateriales a partir de las cuales se resaltan los problemas estructurales, las características y las particularidades socioeconómicas

2 Para el Collier (2009), las guerras civiles consisten en el enfrentamiento entre un gobierno y un grupo militar privado ilegal (rebeldes, terroristas, guerrilleros o bandidos).

desde una mirada de la economía política, teniendo en cuenta el enfoque de las variedades de capitalismo.

Inicialmente se abordan los principios y las normas sobre desarrollo y la lucha contra las drogas en el actual complejo de regímenes internacionales. Lo anterior, al abordarse el debate entre las lógicas *top-down* y *bottom-up*, de los actuales paradigmas dominantes en los cuales se han inscrito las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos; no obstante, se exploran las particularidades de las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en sus agendas de paz, dada la incidencia de los factores externos/sistémicos para responder a los factores internos/domésticos. Por ello, se realiza un análisis de los factores internos/domésticos, para determinar sus debilidades, como respuesta a las oportunidades y las amenazas de los factores externos/sistémicos en el marco de la actual crisis del multilateralismo, dado el complejo existente de regímenes.

Así, el artículo plantea un análisis sobre las capacidades —dado el poder nacional e internacional de Colombia y Perú— para la lucha contra las drogas, y su incidencia en y de la agenda multilateral, a partir de las condiciones, las realidades y los mitos en materia de desarrollo, desde el trilema seguridad, desarrollo y paz; por ende, se toma en cuenta el índice de poder mundial y sus tres dimensiones (capacidades materiales, semimateriales e inmateriales), así como las particularidades en materia de desarrollo, de acuerdo con sus modelos según el enfoque de variedades de capitalismo. Desde dichos referentes se resaltan similitudes y diferencias estructurales que inciden en sus estrategias de las agendas de paz.

MITOS Y REALIDADES ESTRUCTURALES DE COLOMBIA Y PERÚ: DEBILIDADES DE LAS ESTRATEGIAS EN LAS POLÍTICAS DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LAS AGENDAS DE PAZ

La actual crisis del multilateralismo pasa por cuestionamientos a sus principios y sus normas en materia del desarrollo, así como al régimen internacional de la lucha contra el narcotráfico que abre el escenario para el análisis y el debate sobre las particularidades de los estudios de caso propuestos, Colombia y Perú, dadas las debilidades estructurales en materia de sus capacidades, que restringen su poder nacional e internacional (Morales Ruvalcaba, 2019); en parte, como consecuencia de las características en materia de desarrollo, como su rentismo liberal (Bizberg, 2019), que ha determinado un patrón de desarrollo rentista y financiero (Bértola, 2015). Esta realidad restringe, sumada a la falta de voluntad política y subordinación, las acciones y las medidas frente a la situación y las consecuencias en materia de desarrollo y del actual paradigma prohibicionista de la lucha contra las drogas.

1. Crisis de principios y normas del complejo de regímenes: oportunidades y amenazas para el debate mundial sobre desarrollo y lucha contra las drogas

Actualmente, se presenta un solapamiento —*overlapping*— de principios que sustenta el actual multilateralismo, como sucede, por una parte, en materia de desarrollo —sostenible y alternativo— y, por otra, en la lucha contra las drogas. En el primer caso, el paradigma de desarrollo dominante se basa en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— que, en los acuerdos globales, es institucionalizado a través del principio de responsabilidades comunes, pero responsabilidades diferenciadas, dadas las particularidades económicas, sociales y ambientales existentes.

En cuanto a la lucha contra las drogas, se encuentra el principio de corresponsabilidad, entendiéndose que “[...] el problema de la producción y fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas suele estar relacionado con problemas de desarrollo y que esa relación requiere, en el contexto de la responsabilidad común y compartida, una estrecha cooperación [...]” (ONU, 2014). De esta manera, se puede decir que, claramente, el desarrollo y la lucha contra el problema mundial de drogas se afectan mutuamente, por lo cual estas dos preocupaciones son inextricablemente vinculadas e interactivas, como resultado político de un complejo de regímenes internacionales (Alter & Raustiala, 2018).

[40] Los principios (creencias) y las normas (estándares de comportamiento) son la base esencial de las instituciones internacionales que sustenta la gobernanza global de la actualidad. Ambos fueron pilar de la definición canónica de *régimen internacional* en las Relaciones Internacionales, planteada por Stephen Krasner (1982), y a partir de la cual el cambio de principios y normas representa un cambio de régimen y, por ende, el intento de alterar el *statu quo* en un multilateralismo controvertido, impugnado, o contramultilateralismo (Keohane, 1990; Keohane, 2014), por lo cual la contienda es una respuesta normal a las limitaciones políticas (Alter & Raustiala, 2018). Los regímenes internacionales fueron definidos como

[...] principios [creencias de hecho, causalidad y rectitud], normas [estándares de comportamiento que son derechos y obligaciones], reglas [prescripciones y proscripciones específicas] y procedimientos de decisión [prácticas para las elecciones colectivas] en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un determinado campo de actividades. Como punto de partida, los regímenes han sido conceptualizados como variables intervinientes que se encuentran entre los factores causales básicos por un lado y los resultados y el comportamiento por el otro. (Krasner, 1982, p. 185)

No obstante lo anterior, como consecuencia de la expansión de regímenes internacionales, funcionales y regionales —y con ellos, de principios, normas y reglas— se ha dado paso a un *complejo de regímenes* como entidad pública internacional. El complejo de regímenes hace referencia a instituciones elementales parcialmente superpuestas (tal vez, contradictorios cuando las reglas y las decisiones entran en conflictos sustantivos o

interpretativos), y no jerárquicas³, que gobiernan un área en particular e incluyen más de un acuerdo o de una autoridad internacional (densidad institucional) que genera resultados políticos frente a problemas multidimensionales, efectos globales y preferencias estatales divergentes.

Por otra parte, la *complejidad de regímenes* es consecuencia de los efectos políticos, y hace referencia a los sistemas políticos internacionales de gobernanza global como resultado de la densidad normativa y los complejos de regímenes; complejos continuos de interdependencia que pueden convertirse en un modo de cambio institucional. De esta manera, pueden diferir de los ordenamientos jurídicos transnacionales, los cuales, abarcan más que los complejos de regímenes, pues incluyen normas, actores y organizaciones —tanto actores informarles y no estatales como instituciones formales—; sistemas que pueden formar parte o no de la gobernanza mundial y pueden estructurar las interacciones globales (Alter & Raustiala, 2018).

Por lo anterior, los problemas globales, como desafíos multidimensionales, se superponen y se interceptan en la agenda internacional. De esta manera,

[...] las soluciones de gobernanza global deben adoptar uno de los dos enfoques: a) los actores internacionales pueden intentar crear un régimen abarcador que pueda abordar todas las dimensiones del problema, o b) los actores internacionales puedan aceptar que las soluciones políticas se elaborarán, coordinarán e implementarán dentro de un complejo de régimen más amplio. (Alter & Raustiala, 2018, p. 344)

La primera solución es la menos adoptada, pese a hacer más legítima la gobernanza mundial. Por el contrario, ha sido más fácil añadir nuevas instituciones que cambiar o desmantelar las mismas que crea o expande el complejo de régimen, y en ocasiones hacerlo puede representar una estrategia intencional para eludir la oposición política o nivelar los nuevos poderes; bloquear el cambio, generalmente, es más fácil que promover el cambio. Así, pese a los intentos por preferir organizaciones y políticas regionales que prioricen las cuestiones locales, los mandatos y las políticas de estas instituciones a menudo se cruzan con los regímenes funcionales de mandato global:

[...] los Estados pueden preferir la ambigüedad y flexibilidad política que crea la complejidad del régimen internacional, o los Estados con poder de bloqueo pueden preferir el conjunto de reglas, responsabilidades y procedimientos de votación del *statu quo* en comparación con las alternativas propuestas [ganadores y perdedores, Estados poderosos y menos poderosos]. (Alter & Raustiala, 2018, p. 348)

3 La falta de jerarquía significa que no hay manera de resolver definitivamente las cuestiones sobre qué normas o procedimientos de toma de decisiones prevalecen, o de imponer una sola solución a diversos actores; además, los Estados pueden crear nuevos acuerdos o instituciones parcialmente superpuestos, que solo pueden rivalizar con algunos elementos de los acuerdos existentes (Alter & Raustiala, 2018, p. 334).

Algunos autores señalan entre los beneficios de la multiplicidad de instituciones —complejidad de régimen— oportunidades como la flexibilidad y el involucramiento de más actores en el proceso político al dividir, pero también coordinar, las tareas dentro de un complejo de regímenes; sin embargo, otros autores resaltan la inestabilidad y la incapacidad en la gobernanza mundial para abordar satisfactoriamente los desafíos del mundo actual y hacer valer la autoridad sobre las cuestiones de su dominio, así como la dificultad para responsabilizar a las instituciones nacionales y mundiales de los resultados (Alter & Raustiala, 2018).

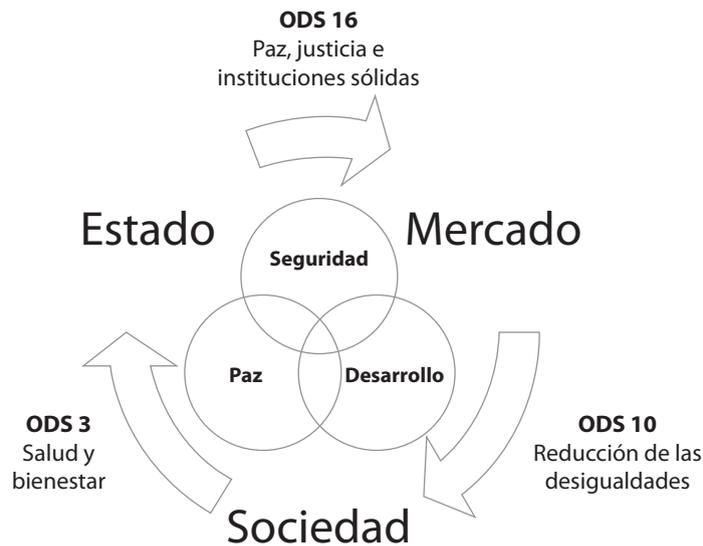
A lo anterior se suma, en la situación actual, un cambio, como resultado de los patrones establecidos y la disminución de los poderes hegemónicos, así como del orden, y el flaqueo de la gobernanza, que abarcaría actores gubernamentales y no gubernamentales que demandan nuevos patrones —arreglos fundamentales— en la política mundial, como punto de inflexión, dando paso a una gobernanza sin un gobierno organizado. El tráfico de drogas plantea, entre otros, desafíos que traspasan los límites de la competencia nacional, por lo que requiere cooperación en lugar de conflicto, y aumenta, por ende, la necesidad de nuevas ideas, patrones institucionales y de comportamiento (Rosenau, 2000).

[42] La problemática del narcotráfico ha sido abordada desde la defensa del sistema democrático, el respeto de los Derechos Humanos (DD. HH.), la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El paradigma dominante de desarrollo —desarrollo sostenible y desarrollo alternativo— se basa en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. Los principios del actual paradigma abarcan el cambio climático, el desarrollo sostenible y la Ronda de Doha sobre la trípode paz, seguridad y desarrollo, tal como se ilustra en la figura 1, dentro de la interrelación entre sociedad, Estado y mercado —gobernanza—.

Respecto al desarrollo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo considera que “[...] la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización al derecho al desarrollo” (ONU, 1986). De esta manera, la relación de causalidad entre seguridad, desarrollo y paz pasa por el debate de ser concebidas como un lujo o una necesidad en la que, “[...] la seguridad se consigue con el desarrollo, no con las armas” (Collier, 2009, p. 148) así como “[...] la paz es fundamental para el desarrollo: sin ella, todas las posibles intervenciones se verán frustradas” (Collier, 2009, pp. 182-183).

No obstante lo anterior, pese a la integralidad pretendida en los acuerdos globales —particularmente, la agenda 2030—, el problema mundial de las drogas se enmarca en la disyuntiva desde la interrelación de la trípode: 1) Estado, desde un enfoque político y de seguridad; 2) mercado, desde un enfoque económico, a partir de la economía del narcotráfico, y 3) sociedad, con los movimientos sociales y los derechos culturales; una interrelación que se hace presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 (salud y bienestar), 10 (reducción de las desigualdades) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), como, igualmente, se ve en la figura 1.

Figura 1. El trilema seguridad, desarrollo y paz y la trípode Estado, mercado y sociedad, del actual complejo de regímenes internacionales



Fuente: elaboración propia.

Dada la influencia del narcotráfico en el derecho internacional y las relaciones internacionales (Soberón Garrido, 1994), es relevante la Resolución 60/1 de 2005 de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/60/1), que declara la política y el plan de acción sobre la cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, y así establece: “Reafirmamos nuestra determinación y nuestro compromiso inquebrantables de poner fin al problema mundial de los estupefacientes mediante la cooperación internacional y estrategias nacionales para acabar con el suministro ilícito y la demanda de drogas ilícitas” (ONU, 2005, p. 29).

El diseño de estrategias, empero, ha pretendido responder a la realidad y la dinámica de la sociedad a partir de la discusión entre lógicas *top-down* y *bottom-up*; sin embargo, desde las RI se ha dejado de lado una mirada a la correlación de fuerzas —Estado, mercado y sociedad— desde perspectivas teóricas que responden a paradigmas hegemónicos, a partir de los cuales se ha establecido la actual gobernanza mundial, lo que, entre sus consecuencias políticas, ha imposibilitado un giro epistémico (Devia & Ortiz Morales, en prensa).

En este contexto ha tenido lugar el derecho al desarrollo y el desarrollo alternativo como estrategia frente a esa problemática, pero están de por medio las particularidades en materia de capacidades, así como de desarrollo, dadas sus realidades socioeconómicas en la región latinoamericana, lo que obliga a abordar el análisis político e histórico de los condicionamientos internos para responder al problema mundial de las drogas. En este sentido, el poder, más allá de una proyección política desde el *mainstream* disciplinar de las RI, implica la correlación de fuerzas, así como su realidad doméstica; particularmente, en materia de desarrollo.

2. Agendas de paz, desarrollo y políticas de erradicación de cultivos ilícitos: déficits y crisis estructurales como condicionantes internos

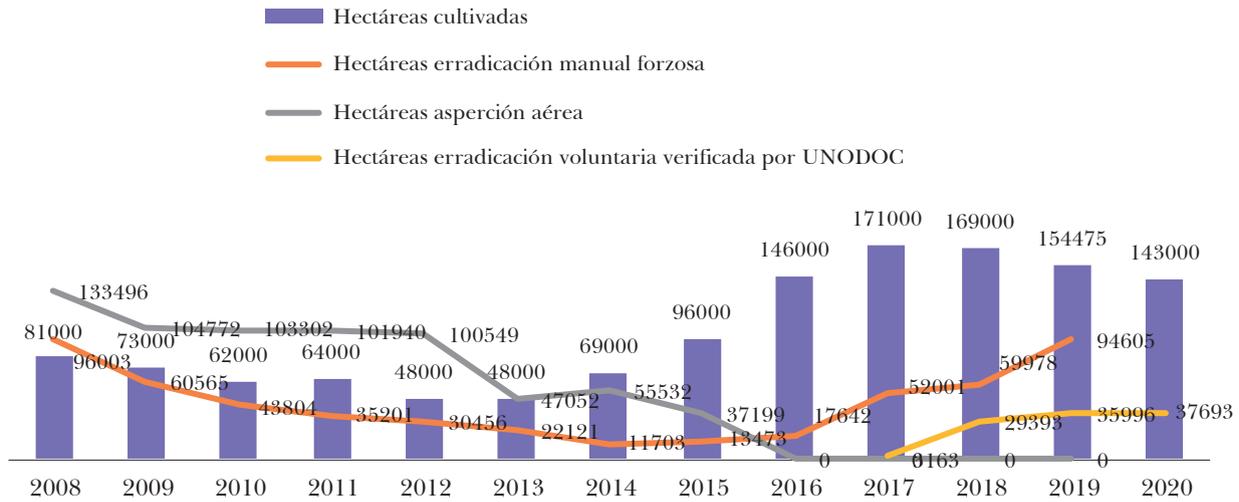
Las estrategias en las agendas de paz han buscado priorizar la erradicación de los cultivos ilícitos en sus agendas administrativas, en las que se contraponen el problema de erradicación y el problema de desarrollo rural frente a la heterogeneidad existente respecto a la idea del desarrollo; no obstante, la lucha contra las drogas y el desarrollo sostenible y los alternativos han estado delimitados y sujetos a los regímenes internacionales e inscritos en las agendas temáticas de las políticas exteriores de Colombia y Perú, alineados a la potencia hegemónica que, como *sheriff* mundial y *paymaster*, ha establecido los principios, las normas, las reglas y los procedimientos de decisión en temas específicos de la agenda internacional en el ámbito intergubernamental, donde, con su evolución, y dadas la multidimensionalidad y la complejidad de los fenómenos transnacionales actuales, se ha dado paso a un *overlapping* como consecuencia de un complejo de regímenes que excluye a otros actores subestatales y no estatales en una auténtica gobernanza multinivel.

[44] En primera instancia, las estrategias en materia de la lucha contra las drogas y el desarrollo —sostenible y alternativo— han estado subordinados a los factores sistémicos institucionalizados a través de sus agendas temáticas de política exterior; sin embargo, los factores internos/domésticos han restringido la capacidad del Estado, a lo que se suma un reducido espacio político de participación de otros actores; primordialmente, subestatales y actores no estatales. De esta manera, se presenta una baja capacidad para garantizar los medios del bienestar, progreso y desarrollo, así como la cohesión interna mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (capacidades semimateriales) (Rocha & Morales, 2018), en la lógica *top-down* que se contrapone a un reducido espacio político resultante de la lógica *bottom-up*.

La dinámica que han experimentado las hectáreas de cultivos de coca en Colombia y Perú en los últimos años muestra claramente la persistencia del problema y el desgaste de las acciones tradicionales, como se observa en las figuras 2 y 3, en el sentido de encontrar soluciones definitivas, y no que solo tengan resultados positivos en el corto plazo. Para el caso colombiano, la vinculación de las aspersiones aéreas como base fundamental de la estrategia antidrogas, basada en la lógica cooperativa y vinculativa hacia Estados Unidos, presenta resultados positivos en la reducción de las hectáreas, pero con un importante impacto social y ambiental que terminó por hacerlos suspender por vía judicial.

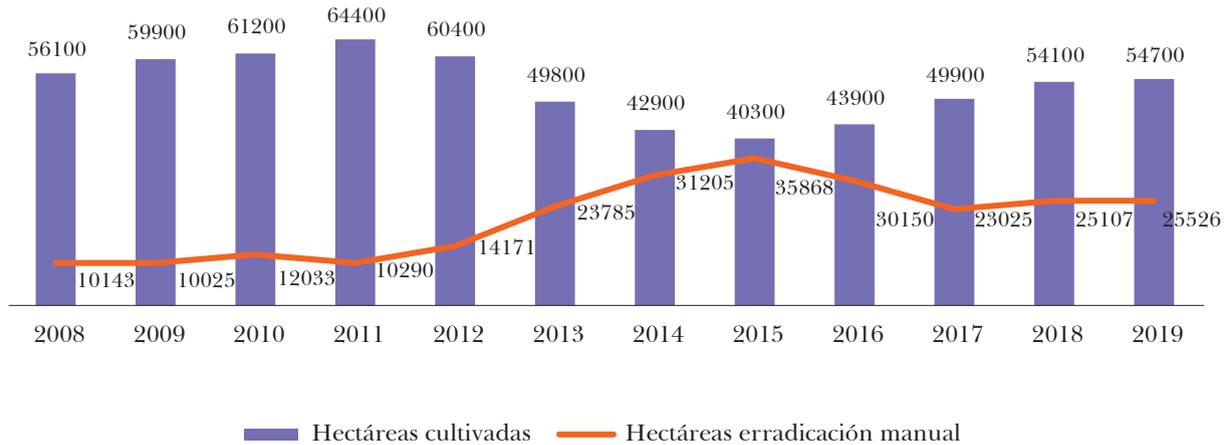
La estrategia de erradicación manual, básica para la estrategia del Perú, y aplicada en Colombia en dos enfoques —uno forzoso, y uno voluntario, a partir de los acuerdos de la Habana—, presenta una mayor persistencia a largo plazo, pero con la necesidad de programas de sustitución y de desarrollo alternativo, que puedan generar la transición hacia economías lícitas, lo cual genera la necesidad de programas de sostenibilidad en el mediano plazo, y la de asegurar recursos económicos y políticos más allá de las políticas de gobierno.

Figura 2. Hectáreas cultivadas, erradicadas manual y voluntariamente, y erradicadas con aspersión aérea (Colombia, 2008-2020)



Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de UNODC (2021, 2020c, 2020d).

Figura 3. Hectáreas cultivadas, erradicadas manualmente (Perú 2008-2019)



Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de UNODC (2021).

En este escenario, y dada la vinculación de las temáticas con la política exterior que han llevado a su aproximación y su formulación, para responder a factores sistémicos más que domésticos, un elemento de análisis pasa por las aproximaciones a la formulación de la política exterior, dado el carácter hiperpresidencialista del régimen político en cuanto a los asuntos externos que la han reducido, como políticas exteriores elitistas con gran peso político-ideológico. En este escenario, el debate plantea un análisis de una política exterior que le dé continuidad, por una parte, como una política exterior

de Estado y, por otra, una mayor participación y más legitimidad como una política pública. Lo anterior, entendiéndose como argumento que una política exterior de Estado no se entiende como sinónimo de política pública.

En el primer caso, se da relevancia a la continuidad resaltando, en los estudios de análisis de política exterior (APE), la importancia de una elite de la política exterior (EPE) que involucra, más allá de los decisores —elite política en la relación clásica de gobernante y gobernado (masas)— actores con capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones y con intereses, como la elite económica, la elite administrativa, la elite de las organizaciones y la elite de comunicación, entre otras. Respecto a un enfoque de política pública, que comprende una lógica de abajo hacia arriba, se establece una democratización del espacio político respecto a la toma de decisiones, así como la politización de los temas específicos —drogas y desarrollo—, que permite responder a las necesidades domésticas en la relación Estado-sociedad (*bottom-up*) más que a los factores externos/sistémicos en la lógica *top-down*.

[46] De esta manera, la participación y la legitimidad se contraponen a las debilidades del Estado, como resultado de su plegamiento, así como a su baja capacidad inmaterial, a lo que se suma el reducido espacio político para actores sociales débiles. En este escenario, más que a una politización se asiste, ante los efectos de la actual etapa de globalización, a una amplia polarización, con niveles de inestabilidad política. En el caso de Perú, como consecuencia de enfrentamientos políticos entre las ramas de poder de la presidencia y el Congreso, a lo que se suman los niveles de corrupción, se erosiona la confianza pública en el gobierno, y su democracia es catalogada como una “democracia sin partidos”, con las preocupaciones consecuentes por la baja participación de grupos minoritarios, étnicos y culturales (Freedom House, 2021a).

Respecto a Colombia, pese a ser una de las democracias más antiguas de América Latina, en su trayectoria histórica ha enfrentado una violencia generalizada y graves abusos contra los DD. HH., que, dado el acuerdo de paz firmado en 2016, enfrenta grandes desafíos para la consolidación de la paz y la garantía de los derechos políticos y de las libertades civiles, a la vez que enfrenta demoras en la implementación, por ejemplo, de los mecanismos de consulta para los grupos marginados, ante la baja participación de estos en la formulación de políticas nacionales, así como en la erradicación manual y la sustitución de cultivos a través del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) (2017).

La coexistencia de grupos ilegales como el Ejército Nacional de Liberación (ELN), sucesores de grupos paramilitares y de bandas criminales (Bacrim), continúa afectando la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso político. El asesinato de activistas, líderes sociales y defensores de derechos humanos, como consecuencia de la violencia, responde al derecho a la tierra, a los derechos de las víctimas y los de los defensores de los derechos étnicos e indígenas, entre otros intereses poderosos, que buscan controlar las economías ilícitas locales y detener los planes de desarrollo rural, como el programa de sustitución de la coca (Freedom House, 2021b).

Colombia y Perú sufren las particularidades dadas por la presencia de conflictos y de sistemas económicos basados en la producción de drogas y cultivos ilícitos; sin embargo, desde la academia se ha llamado a revisar las estrategias, con base en una visión de desarrollo territorial y paz local, y reconociendo la interrelación de la trípode Estado, mercado y sociedad para abordar la problemática de los cultivos ilícitos.

Pese a la institucionalización del desarrollo alternativo⁴ y sus principios para una estrategia sostenible y eficaz de control de los cultivos mediante la erradicación y la adopción de desarrollo rural, buscando reconocer las características socioculturales de comunidades y grupos destinatarios (ONU, 2014), la realidad pasa por la diversidad de las iniciativas locales, que son muy específicas y permiten reconocer que no existen patrones de desarrollo universales, y procura así satisfacer las necesidades de la comunidad, una distribución equitativa de los recursos naturales, un equilibrio ecológico, la autonomía local, la promoción activa de necesidades culturales y la eliminación de la injusticia y la marginación enfatizando en la cultura tradicional, el empoderamiento, la descentralización, la participación y la sostenibilidad (Jeong, 1995).

No obstante lo anterior, las particularidades y los condicionantes de Colombia y Perú limitan la transición y la consolidación de un enfoque de seguridad basado en la militarización de la problemática hacia un enfoque de seguridad, desarrollo y paz, dado el reducido espacio político de participación y la primacía del gasto militar, que excluyen las problemáticas históricas y los núcleos de sus conflictos: la corrupción y la violencia estructural. A este escenario se suman la violencia política y la consiguiente quiebra del Estado como características estructurales que restringen la eficacia del Estado; esta última aumenta a la par con el nivel de desarrollo. En este contexto,

[...] la violencia política a gran escala y la consiguiente quiebra del Estado dan lugar a territorios que gozan de una ventaja comparativa en materia de delincuencia internacional, y que constituyen un refugio seguro tanto para los delincuentes [...] como para sus actividades materiales, con el almacenamiento de productos ilegales, sobre todo las drogas. (Collier, 2009, p. 183)

En la región latinoamericana se ha reconocido que la delincuencia, la violencia y la inseguridad preceden al desempleo y a la crisis económica como las principales preocupaciones de los ciudadanos, producto de una “democratización” de la violencia criminal que superó la comprensión dominante de la democracia, sus compromisos políticos y la seguridad democrática que propendía por el fortalecimiento de las instituciones estatales, los DD. HH., el Estado de derecho, la participación cívica y la resolución pacífica de

4 Algunas de las lecciones, desde un enfoque multidimensional y construido desde lo local, pasan por estrategias desde lo local, con soluciones duraderas a consecuencia del Estado trabajando con las comunidades a través de estrategias incrementales y efectivas que suman actores diversos y ayudan a cuidar recursos, en cuya interacción la solución no es qué hace el Estado, sino si estas comunidades logran la inserción (Bermúdez Liévano & Garzón, 2020).

conflictos, entre otros, y demuestra así estar lejos de ser pacífica, pese a la militarización de la seguridad pública en el contexto de las guerras antidrogas, que ha resultado ser insuficiente, pues el poder del Estado y su debilidad institucional son impugnados activa y violentamente por actores estatales y no estatales, en una suerte de gobernanza subnacional (Müller, 2018) o, en ocasiones, una gobernanza criminal, que también gobierna personas y espacios proporcionada por el narcotráfico (Lessing & Wills, 2019).

3. Déficit estructural de las capacidades de poder nacional e internacional de Colombia y Perú: actores pasivos y subordinados al sistema internacional

En las RI, el poder es determinado por las capacidades de los Estados para ostentar un poder nacional e internacional. Por lo anterior, las capacidades son la base intrínseca del poder y “[...] pueden entenderse como las competencias o aptitudes que tiene un Estado para actuar en el sistema internacional” (Rocha & Morales, 2018, p. 153). Siguiendo a Morales Ruvalcaba (2019), las capacidades nacionales que tiene un Estado para ejercer su poder, comprenden: 1) las capacidades materiales (*Hard Power*), 2) las capacidades semimateriales y 3) las capacidades inmateriales (*Soft Power*).

Las capacidades materiales (MCI)⁵, o *Hard Power* (poder duro), reflejan el poder económico-militar de los Estados siendo principales y determinantes, pues definen la materialidad necesaria para que un país *impulse* un determinado proceso de crecimiento, desarrollo, progreso y seguridad. Las capacidades inmateriales (IMCI)⁶, o *Soft Power* (poder blando), reflejan el poder político-comunicativo-cultural relacionado con los valores y el atractivo cultural, así como con la *dirección y el liderazgo político* de un Estado, y sirven para configurar las preferencias de otros actores internacionales, promover la cooperación, modelar la agenda y generar adhesión; sin embargo, las capacidades semimateriales (SMCI)⁷ son el poder socio-institucional de un Estado mediante su grado de fortaleza para *garantizar* los medios del bienestar, el progreso y el desarrollo, así como la cohesión interna, mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (Rocha & Morales, 2018).

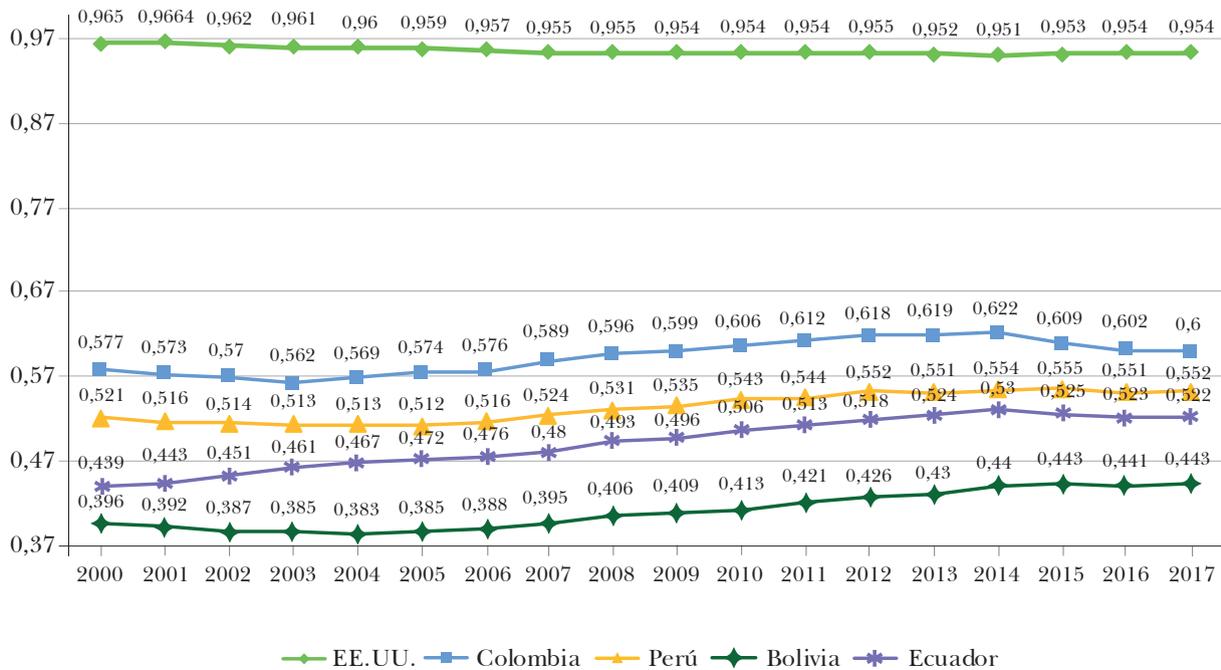
[48]

5 Las capacidades materiales (MCI) comprenden: producción nacional; superficie total; defensa; comercio internacional; finanzas, e investigación y desarrollo.

6 Las capacidades inmateriales comprenden las capacidades políticas (gasto público, influencia ideológica, imagen del Gobierno nacional, etc.), comunicativas (medios de comunicación, exportación de valores e ideas, etc.) y de atracción cultural (producción cultural, recepción de turistas y de estudiantes extranjeros, etc.) de una sociedad nacional, a través de las variables: 1) gasto público; 2) atractivo turístico; 3) ayuda internacional; 4) líneas telefónicas; 5) influencia académica, y 6) cosmopolitismo.

7 Las capacidades semimateriales, que hacen referencia a la situación de riqueza y bienestar, comprenden: producción per cápita; población; consumo: gasto de consumo final de los hogares per cápita; energía, educación, y salud.

Figura 4. Índice de poder mundial



Nota: índice de poder mundial y de las asimetrías existentes en términos de poder mundial.

Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de Morales Ruvalcaba (2019).

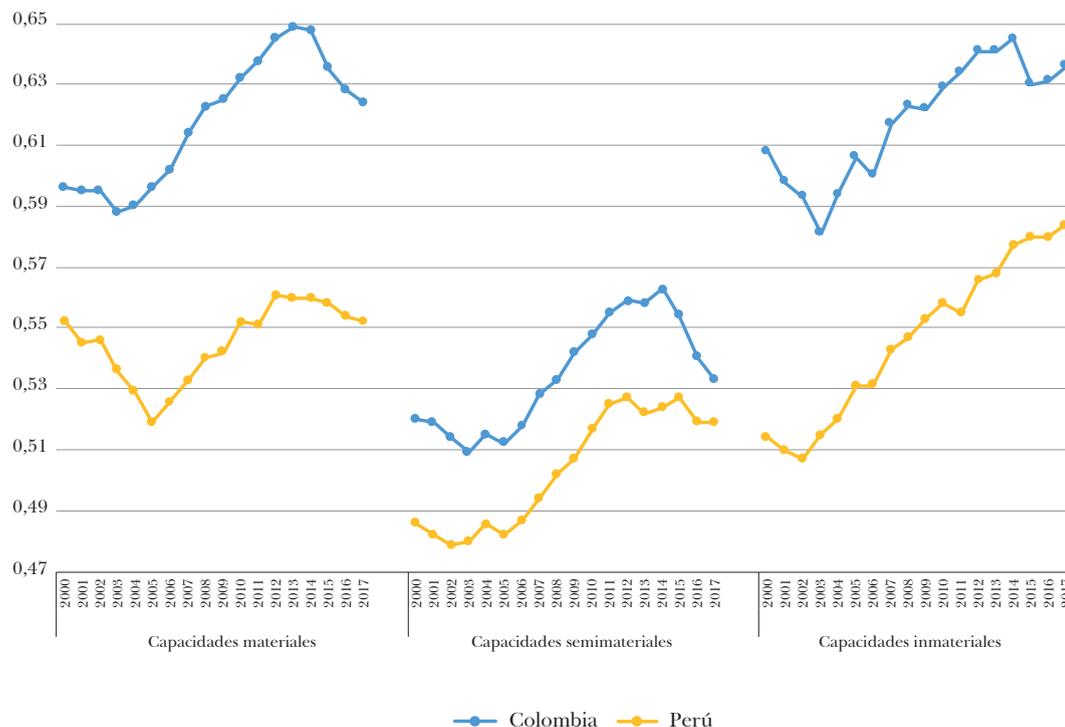
Los países de la región andina se han caracterizado por enfrentar la problemática de las drogas, una amenaza transnacional que ha tenido un abordaje, sobre todo, desde un referente de *securitización*, dado el enfoque dominante prohibicionista, que ha sido orientado a una salida principalmente militar. Con el fin de la Guerra Fría, la búsqueda de nuevas amenazas para Occidente provinieron del sur, lo cual llevó a que el foco de las preocupaciones de seguridad se desplazaran al eje norte-sur centrándose en atender que los Estados desarrollen mecanismos de coordinación definiendo sus políticas en áreas temáticas particulares, a partir de lo cual las prácticas a escala internacional se llevan a la agenda política e imponen controles similares a una actividad, un control universal o una prohibición, cuando se convierta en una amenaza para ellos (Thomson, 2000).

A los retos y los desafíos del problema mundial de las drogas se suma el debate de las capacidades de los Estados marcados por fuertes asimetrías y disparidades, como se ve en la figura 4; en particular, hacia la potencia hegemónica —Estados Unidos—, así como por las debilidades que restringen su acción tanto interna como externa, según se muestra en la figura 5. De esta manera, su poder nacional e internacional se ve limitado para impulsar sus procesos (capacidades materiales), así como para ejercer un verdadero liderazgo político (IMCI) como *rule makers* en el sistema internacional y en la configuración de los distintos principios y normas de los regímenes internacionales vigentes, y

se reduce así a un rol de *rule takers*; sin embargo, y de acuerdo con la figura 5, su gran déficit y su debilidad estructural pasan por su bajo grado de fortaleza para garantizar los medios del bienestar, el progreso y el desarrollo, así como por la cohesión interna mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (Rocha & Morales, 2018), que son insuficientes para consolidar sus agendas de paz y desarrollo.

Las SMCI, que hacen referencia a la situación de riqueza y bienestar, pasan por el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo económico, pues los mercados por sí solos no logran la prosperidad compartida y duradera (Stiglitz, 1999), y cabe tener en cuenta, además, que la ortodoxia neoliberal en el desarrollo económico y el bienestar deja de lado las fuentes de riqueza de las naciones; no obstante, en la región latinoamericana las especificidades y las particularidades de la estructura productiva y su capital natural han determinado su crecimiento dependiente de la renta, que ha limitado su desarrollo económico de transformación productiva con “equidad”, lo cual no se ha traducido en riqueza, y limita el surgimiento y la consolidación de un bienestar latinoamericano, lo cual, por el contrario, se ha visto exacerbado por las demandas sociales y las reformas económicas.

Figura 5. Capacidades materiales, semimateriales e inmateriales, según el Índice de Poder Mundial (2000-2017)



Nota: las tres dimensiones de poder mundial demuestran las dificultades para impulsar, garantizar y liderar.

Fuente: Morales Ruvalcaba (2019).

[50]

Así pues, entre las causas económicas de la violencia y de las guerras civiles existe la ambigüedad respecto a que los recursos aumentan el riesgo de conflicto violento, por cuanto su abundancia resalta la dependencia de los recursos naturales y la relación entre materias primas y renta. Lo anterior, dado que, por una parte, se da una distinción entre la riqueza de una nación y la riqueza de determinados individuos; por otra, existe una clara distinción entre renta (ingreso) y riqueza de una nación, puesto que

[...] la búsqueda de renta se asocia al intento de conseguir una porción mayor de la tarta económica de la nación, en oposición a la creación de riqueza, que trata de aumentar las dimensiones de dicha tarta. [...]. Una batalla exitosa contra la búsqueda de renta redundaría en redirigir los recursos hacia la creación de riqueza. (Stiglitz, 2020, s. p.)

Para Collier (2009), la subida del precio de las materias primas (renta) aumenta el riesgo de guerra civil y de violencia en los países que las exportan; sin embargo, si la democracia es bastante sólida, el riesgo no empeorará, pues “[...] resulta evidente por qué los recursos naturales pueden agravar la propensión a la violencia, a saber: porque constituyen una accesible fuente de financiación para los grupos rebeldes, porque representan un botín por el que luchar [...]” (p. 168).

De esta manera, se presenta una discrepancia entre los beneficios sociales y los retos privados ante la dualidad entre riqueza y renta, lo que pone en jaque la democracia y sus instituciones y ha aumentado la desigualdad, en una situación donde los gobiernos deben orientarse a crear riqueza, en vez de la búsqueda de renta. Asimismo, se necesita “un nuevo contrato social” que busque un equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad y acabe con la desigualdad y las protestas (*La República*, 2020), y donde los Estados deban mejorar así los estándares de vida permitiendo crear una sociedad más equitativa (Stiglitz, 1999). Por lo anterior, “los recursos y esfuerzos institucionales que fortalezcan sus democracias deben dirigir los recursos hacia la creación de riqueza” (Stiglitz 2020).

Esta necesidad requiere profundizar el reentendimiento de la problemática de los cultivos ilícitos desde la perspectiva local-regional y bajo la lógica de una corresponsabilidad, pero en sentido diferencial, donde las exigencias sistémicas de lucha militarizada contra los cultivos deben dar complemento progresivo al componente de desarrollo socioeconómico, necesario para los contextos específicos de los países andinos. Lo anterior no es tan solo un abordaje teórico-discursivo, sino que está determinado por la incipiente aplicación de políticas alternativas que deben ser profundizadas. Los datos en el caso colombiano muestran que la sustitución voluntaria tiene un 0,8 % de resiembra (UNODC, 2020d), comparado con la erradicación forzada, que tiene un porcentaje de resiembra del entre el 40 % y el 50 % (Méndez, 2020), y la aspersión aérea, uno de alrededor del 35 % (Dejusticia, 2019), sumado ello a los manifiestos efectos sobre el medio ambiente y la salud.

4. Una mirada a la relación de fuerzas Estado, mercado y sociedad en el tipo de capitalismo rentismo liberal y patrón de desarrollo rentista y financiero de Colombia y Perú

Desde la ortodoxia en los estudios sobre el desarrollo se ha planteado la tesis de los mercados autorregulados como *best way* al desarrollo —capitalismo de mercado— contrarrestando la intervención del Estado, pese al reconocimiento del Estado de derecho y la democracia como fuente del desarrollo de un país. Así, se ha dado paso en los debates sobre el desarrollo a reconocer que existen diferentes vías y una sola economía, y se han identificado de esta manera dos tipos de capitalismo que dependen de la participación de actores sociales así como de la interacción del Estado, el mercado y la sociedad; (a) liberal de mercado y (b) coordinado de mercado por actores sociales. Sin embargo, los enfoques sobre el desarrollo que rechazan la idea de un *best way* al desarrollo y la existencia de una sola economía dan cuenta de las diferencias profundas entre los países que cuestionan recetas universalistas, dados los distintos tipos de capitalismo y los modelos de desarrollo para resolver, de manera distinta, los problemas económicos, sociales y políticos (Bizberg, 2019).

Para Rodrik (2012), los problemas económicos se derivan del fundamentalismo del libre mercado y de su creencia en que la intervención del gobierno es ineficaz y dañina, frente a lo cual el Estado debe intervenir para volver más eficaz, más justa y más sostenible la globalización. De esta manera, uno de sus principales argumentos es que los mercados y los gobiernos se complementan, no se sustituyen.

[52]

En el trípode Estado, mercado y sociedad, los Estados pueden ser considerados un actor central en el desarrollo, que, junto a las instituciones políticas y las organizaciones sociales, pueden enfrentar los conflictos distributivos en momentos de crisis. Cada Estado representa la materialización de distintas coaliciones sociopolíticas o bloques hegemónicos, dadas las especificidades de las trayectorias nacionales de desarrollo. Respecto al Estado y su importancia como institución, los sistemas más centralizados y centrados en las elites dan un menor espacio a la acción social y a la innovación política, que aminoran las fuerzas de los actores, la autonomía del Estado y la apertura del espacio político. En tal sentido, se ha planteado la tesis de que actores sociales fuertes representan un Estado fuerte. Es así, como “las coaliciones sociales son las que determinan la extensión del desarrollo económico, es decir la capacidad de un país para hacer que el crecimiento económico sea un factor de desarrollo socialmente incluyente e integrador en el plano territorial” (Bizberg & Théret, 2014, p. 31).

En América Latina existe, mínimo, un común denominador: la desigualdad; sin embargo, existen diferencias que las separan dando paso a cuatro tipos de capitalismo y modelos de desarrollo, como se muestra en la tabla 1, y que comprenden diferencias en el Estado, el sistema político y las políticas económicas, la inserción internacional, la intervención estatal, la sociedad civil y la coalición dominante, entre otras: 1) el modelo de subcontratación internacional; 2) el socio-desarrollismo; 3) el rentismo liberal y 4) el rentismo redistributivo. Así, no existe un modelo de desarrollo único en el continente (Bizberg, 2019).

Tabla 1. Tipos y variedades de capitalismo

Socio-desarrollismo	Rentismo liberal	Rentismo redistributivo	Subcontratación y rentista
Brasil, Argentina y Uruguay	Colombia, Perú, Chile	Ecuador, Bolivia	México
Capitalismo orientado por el Estado, y dirigido hacia el mercado interior, con actores sociales relativamente fuertes en una democracia participativa. El sistema de protección social puede tender hacia la universalización.	Capitalismo regulado por el Estado (de manera subsidiaria (Chile) o subordinado (México, Colombia y Perú) al capital privado y el mercado) dirigido hacia el mercado externo —economía liberal y, en gran parte, abierta— con exportaciones de materias primas/ <i>commodities</i> , con actores sociales débiles. El sistema de protección social puede tender hacia la asistencia.	El Estado es intervencionista con proyectos —política social asistencial universal— buscando redistribuir parte de la riqueza creada a través de impuestos estatales a las empresas extractivas en una economía cuasicerrada. Se caracteriza por fuertes actores sociales —activos— que ejercen presión sobre el Estado en una democracia delegativa.	Capitalismo desregulado, subordinado al mercado externo, lo que da lugar a un capitalismo de subcontratación internacional (maquilas) con actores sociales débiles.

Fuente: elaboración propia, con base en Bizberg (2019).

Los países de la región andina se encuentran enmarcados en los modelos rentismo liberal y rentismo redistributivo, como se explica en la tabla 1, y los cuales se basan en un capitalismo extractivo, dada su estructura productiva con base en la renta —modo de acumulación dependiente de materias primas—, y no en la productividad, lo que determina una baja ocupación de mano de obra y se centra en la exportación de materias primas/*commodities* (productos básicos, minería, petróleo, gas, productos agrícolas), por lo cual se encuentran sometidos a los precios del mercado internacional, con una inserción internacional pasiva como agente del liberalismo⁸, pese a ser abiertos y no imponer mayores restricciones —o no imponer ninguna— al capital extranjero, y dependientes de la inversión en la minería, el petróleo y otras materias primas.

En particular, Colombia y Perú presentan las características de un modelo de rentismo liberal basado en el mercado y con baja participación del Estado —subordinado—, por lo que no se presenta una distribución por este, sino mediante el mercado, donde los actores sociales son débiles contraponiéndose a la tesis de actores sociales fuertes-Estado fuerte, como resultado del grado de representación política en el sistema y el régimen político; el Estado, concebido como un gobierno “tecnocrático” puro, y el sistema político funcionan sin mucha interrelación con la sociedad civil, y así, en muchas ocasiones dejan de lado los intereses populares.

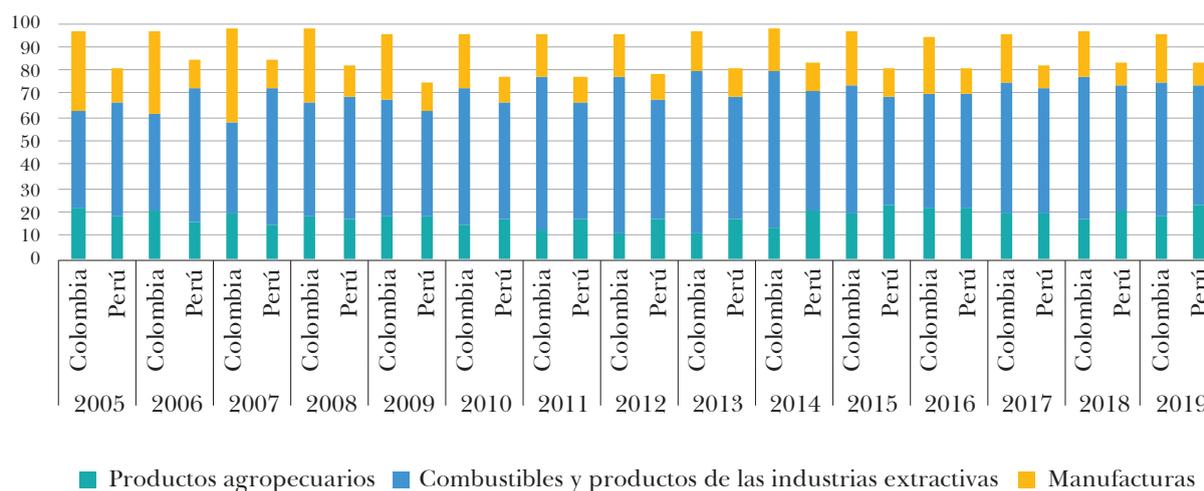
Por ende, el Estado es débil y tiene poca autonomía. Los actores sociales también son débiles, y la coordinación entre los sindicatos y el capital (y el Estado) es casi inexistente. Por último, se caracterizan por salarios bajos, los cuales crecen por debajo de las

8 Sin intención de promover la industrialización o de un mejoramiento de la producción, incluso de la producción de materias primas.

ganancias⁹ de productividad, a lo que se suma la desregulación de la mano de obra. De esta manera, para Bizberg (2019), durante el último superciclo de los precios de materias primas, los países del rentismo liberal lograron reducir la pobreza, pero no lograron reducir la desigualdad; excepto Perú.

De acuerdo con Bértola (2015), es importante resaltar que existen cinco fuentes de crecimiento económico sustentado por fuerzas sociales y económicas que han determinado las dinámicas y los patrones de desarrollo: el kaldoriano, el schumpeteriano, la transferencia internacional de tecnología, el crecimiento inducido por renta y el crecimiento inducido por la expansión financiera; sin embargo, en el crecimiento y los patrones de desarrollo latinoamericano se ha evidenciado “[...] que la tendencia divergente a largo plazo y la volatilidad de la economía latinoamericana han estado muy vinculadas al predominio del crecimiento basado en el patrón rentista y financiero [...]” (Bértola, 2015, p. 283).

Figura 6. Desglose de las exportaciones totales de la economía de Colombia y Perú (2005-2019)



[54]

Nota: el desglose de las exportaciones totales resalta la *primerización* de su estructura productiva y su incipiente industrialización, que determina su dependencia y su vulnerabilidad en un tipo de capitalismo liberal y un patrón de desarrollo rentista y financiero.

Fuente: elaboración propia, con base en datos de perfiles comerciales (2006-2021) (OMC, 2021).

Respecto al crecimiento inducido por renta, este se halla determinado por los abundantes recursos naturales, dependiente de los precios en el mercado internacional, y no de una valorización por el cambio tecnológico. Por otra parte, el crecimiento inducido por la expansión financiera es efímero, “enfermedad holandesa”, pues no está basado en ningún sector productivo (Bértola, 2015), que, en el caso de Colombia y Perú, en

9 En aquellos países donde la sociedad civil es débil, se orienta a las ganancias el modo de acumulación y consumo contrario a los beneficios y salarios. Asimismo, el rentismo no induce a la innovación, a una utilización más eficiente de los recursos y la productividad.

particular, se caracteriza por la atracción de capitales en los sectores primarios estratégicos, como los productos agropecuarios, los combustibles y los productos extractivos, dada su primaria estructura productiva y exportaciones, así como su incipiente industrialización, tal cual se ve en la figura 6.

Dadas las características estructurales y coyunturales a las que se asiste en la actual etapa de la globalización, se ha retomado el debate, como ya se mencionó, en torno al análisis y la reflexión sobre la trípode mercado, Estado y sociedad, a partir de cuestionamientos al Estado, la política y la democracia en el neoliberalismo. Respecto al Estado y su papel, sustentado en el neoliberalismo y sus pilares de libertad individual, propiedad privada y mercado, dicho papel se vio limitado ante cualquier forma de intervención social, colectiva o estatal. Así, desde las corrientes neoliberales se ha planteado la tesis de la extinción o limitación del papel del Estado en modelos como: 1) el anarco-capitalismo puro, u ortodoxia libertaria; 2) el Estado mínimo, o ultramínimo; 3) el Estado funcional, y 4) el Estado liberal de derecho (Múnera, 2003).

En el Estado anarco-capitalista puro, u ortodoxia libertaria, a partir de la competencia como principio básico, se plantea que la libertad o el goce de la propiedad privada solo pueden garantizarse mediante la extinción del Estado y sustituyéndolo por un conjunto de asociaciones e instituciones resultantes de transacciones voluntarias, de acuerdo con la lógica de mercado. El Estado mínimo, o ultramínimo, por su parte, plantea la imposibilidad de una extensión del Estado, y ante una naturaleza hobbesiana con fines de garantizar la seguridad y reducir la incertidumbre, se plantean el monopolio del uso de la fuerza y un Estado mínimo (Estado gendarme). En un Estado funcional se plantea un retorno al liberalismo clásico, donde el Estado es un mal necesario para garantizar la convivencia social sobre los fundamentos de la democracia liberal, para lo que el Estado debe mantener la cohesión social mediante el monopolio de la fuerza sobre la seguridad individual y la propiedad privada, para garantizar así los intereses del capitalismo. El Estado de derecho liberal plantea un conjunto de normas coercitivas, como una estructura legal permanente, y orientadas a garantizar el ambiente político y social para el desarrollo de la economía y sobre la base de la propiedad privada y el mercado; el derecho respaldado por la fuerza del Estado (Múnera, 2003).

Adicionalmente, dentro de este clásico debate, la reciente pandemia de la COVID-19 ha resaltado aspectos centrales, como las debilidades estructurales, dadas las limitadas capacidades ya vistas que consigo han dejado los actuales paradigmas, y expresadas en debilidades institucionales y en una creciente inestabilidad política manifiesta con antelación, y agravadas por la pandemia. La exacerbación de escenarios de violencia pese a los confinamientos y las medidas restrictivas tanto a la movilidad como al comercio han dejado una redefinición de nuevas misiones y roles a las fuerzas de seguridad y sus instituciones estatales, así como para los actores del crimen organizado (Ríos & Niño, 2021).

Por lo anterior, en el caso colombiano, para 2020 se presentó un aumento en la producción de cocaína: 142.783,97 hectáreas de cultivos de coca (Sistema de Información

de Drogas de Colombia, 2021). Al anterior panorama se han sumado las disputas entre los campesinos, los indígenas, la Fuerza Pública y los actores armados por las labores de la erradicación de los cultivos cocaleros (130.147,33 hectáreas de erradicación manual) y el control sobre todos los eslabones del narcotráfico (Ríos & Niño, 2021).

En el caso peruano, los cultivos de hoja de coca aumentaron hasta 61.777 hectáreas, cifra por encima de las de 2019 (54.655 hectáreas), en territorios de pueblos indígenas, quienes son desplazados por organizaciones criminales (Briceño, 2021). El aumento se vio como consecuencia del cese en la erradicación forzada de la hoja de coca por cuenta de la COVID-19, puesto que los recursos y la vigilancia policial se redireccionaron al rescate económico. A lo anterior se suma el efecto globo, con la expansión de cultivos a otros territorios, la migración de la ciudad al campo como consecuencia de la crisis económica —en la que las plantaciones representaron una de las pocas opciones económicas como medio de sustento— (InSight, 2021), pese a la caída de los precios de la hoja de coca en algunas zonas cocaleras del país, que disminuyeron en más del 50 % (EFE, 2020).

Se prevé que esta grave contracción económica y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo harán que un número cada vez mayor de hogares vulnerables recurran a mecanismos de defensa negativos, como los cultivos ilícitos, si no existen otras opciones de generación de ingresos. Es probable que la repentina alteración observada en el Perú, donde los precios de la hoja de coca cayeron en un 46% de enero a abril de 2020, sea de corta duración, ya que los precios de consumo de la cocaína están aumentando y los traficantes de drogas son adaptables. (UNODC, 2020a, p. 26)

[56]

El estancamiento del crecimiento y del desarrollo económicos a consecuencia de la producción y el consumo interno, así como del comercio mundial de bienes, ha generado efectos negativos en variables sociales como la pobreza y desigualdad. Las exportaciones de América Latina y el Caribe fueron menores que el promedio mundial, y el crecimiento del volumen de sus importaciones duplicó dicho promedio en el contexto de la recuperación de la actividad económica, en la que hubo tasas elevadas de cierre de empresas exportadoras en Colombia y Perú; un aspecto relevante como característica de su modelo de desarrollo de rentismo liberal, cuyo comercio, en el primer caso, representa el 17,3 % del producto interno bruto (PIB) (2018-2020), y en el segundo caso, el 22,8 % (2018-2020); sin embargo, la recuperación de su oferta exportadora de bienes se ha visto relativamente beneficiada en 2021, aunque no lo suficiente, como resultado del aumento de precios en varios de los principales productos básicos de exportación de Colombia (petróleo, carbón, café, azúcar, oro) y de Perú (cobre, petróleo, café, oro) (CEPAL, 2021).

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El actual complejo de regímenes internacionales que sustenta la gobernanza global y los principios del actual multilateralismo en crisis han propuesto la trípode y la interrelación del Estado, el mercado y la sociedad a partir del trilema de seguridad, desarrollo

y paz. En el marco de la lucha contra las drogas, cada una de dichas dimensiones ha determinado un solapamiento de enfoques —político y de seguridad, económico y social— para responder al problema mundial de las drogas en sus agendas de paz; no obstante, en cada de una de esas dimensiones se encuentran debilidades estructurales que pasan por las capacidades semimateriales de sus factores domésticos; condicionantes que constriñen la eficacia de sus Estados y sociedades en la ecuación seguridad, desarrollo y paz.

De esta manera, en la actual etapa de la globalización, y ante los actuales problemas transnacionales, la seguridad ha quedado restringida al Estado, con el propósito de garantizar la supervivencia, en un discurso constante de securitización mediante la militarización. Asimismo, el desarrollo en el actual orden neoliberal ha quedado restringido al papel del mercado desde un enfoque economicista inscrito como *best way*. Por último, la paz, más que ser concebida como un bien público, ha sido atribuida a la sociedad y su convivencia (teoría de la paz democrática); sin embargo, en una democracia en la que los actores sociales deben ser fuertes, ellos han sido excluidos de las discusiones y de las acciones, en un reducido espacio político para el debate que dé paso a la politización, y no a la polarización, en la que el narcotráfico ha sido limitado como tema de la alta política en sus agendas temáticas de sus políticas exteriores; una perspectiva anacrónica para las amenazas transnacionales a las que se asiste.

Las particularidades de las capacidades y los factores estructurales en materia de desarrollo de Colombia y Perú los han limitado como objetos pasivos —*rule takers*— subordinados en la discusión, así como en el diseño de sus políticas, dado el predominante enfoque metodológico de una relación de causalidad (racionalismo: teoría del régimen internacional), que no corresponde a una relación co-constitutiva para la reflexión sobre la seguridad, el desarrollo y la paz. Por lo anterior, se han priorizado estrategias político-militares que responden a una lógica *top-down* en un contexto con bajos niveles de eficacia de sus Estados, dadas sus debilidades institucionales y estructurales (socioeconómicas), a lo que se suma que dejan de lado en la ecuación a la sociedad como actor, así como a la dimensión social. Lo anterior restringe la politización y la democratización del debate sobre el desarrollo y su implicancia en el trilema seguridad, desarrollo y paz, dadas las particularidades de Colombia y Perú en la configuración de sus respectivas estrategias en la lucha contra las drogas abordadas en sus agendas de paz.

Ante estas realidades de Colombia y Perú para responder a los mitos de los paradigmas institucionalizados en el actual complejo de regímenes internacionales sobre desarrollo y lucha contra las drogas, la pandemia se configuró como un catalizador en el fenómeno del narcotráfico, puesto que las capacidades semimateriales y las características socioeconómicas de los estudios de caso no representan inhibidores significativos para disminuir la actividad del narcotráfico, aun en tiempos de pandemia, dada la exacerbación de las debilidades estructurales internas/domésticas que constriñen sus estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico en sus agendas de paz.

REFERENCIAS

- Alter, K. J., & Raustiala, K. (2018). The rise of international regime complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, 14, 329-349. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101317-030830>
- Bermúdez Liévano, A., & Garzón, J. C. (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz, FESCOL.
- Bértola, L. (2015). Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina. En A. Bárcenas & A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 261-295). CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39634/S1500293_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Bizberg, I., & Théret, B. (2014). Introducción. En I. Bizberg (Ed.), *Varietades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 1, 11-40). El Colegio de México.
- Bizberg, I. (2019). Diversity of capitalisms in Latin America. En *Diversity of Capitalisms in Latin America*. <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-95537-7>
- Briceño, F. (2021). *Perú: aumentan cultivos de hoja de coca durante la pandemia*. AP News. <https://apnews.com/article/noticias-766c47da31927de4d7d011dcbd9c89d0>
- CEPAL. (2021). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47535/1/S2100599_es.pdf
- [58] Collier, P. (2009). *Guerra en el club de la miseria: la democracia en lugares peligrosos*. Turner.
- Dejusticia. (2019). *Le dijimos a la Corte Constitucional que la eventual reanudación de la aspersión aérea de glifosato es inconstitucional*. <https://www.dejusticia.org/le-dijimos-a-la-corte-constitucional-que-la-eventual-reanudacion-de-la-aspersion-aerea-de-glifosato-es-inconstitucional/>
- Devia, C., & Ortiz Morales, C. (en prensa). Una aproximación reflexiva a la crisis del multilateralismo en las políticas de lucha contra el narcotráfico y el desarrollo sostenible: ¿la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia y Perú como paradigma alternativo? *Revista Hallazgos*, 19(37).
- EFE. (2020). *La erradicación de hoja de coca se desploma en Perú durante la pandemia*. Agencia EFE2. <https://www.efe.com/efe/america/politica/la-erradicacion-de-hoja-coca-se-desploma-en-peru-durante-pandemia/20000035-4279404>
- Freedom House. (2021a). *Perú*. Freedom in the World 2021. <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2021>
- Freedom House. (2021b). *Colombia*. Freedom in the World 2021. <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2021>
- InSight. (2021). *Tres razones detrás del aumento de cultivos de coca en Perú*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/3-razones-detras-aumento-cultivos-coca-peru/>
- Jeong, H.-W. (1995). Alternative development strategies and regeneration of social space for human development. *Peace & Change*, 20(3), 329-347. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0130.1995.tb00237.x>

- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An agenda for research. *International Journal*, 45(4), 731. <https://doi.org/10.2307/40202705>
- Keohane, R. O. (2014). Contramultilateralismo. En Tomás Ariztía (Ed.), *Cátedra Norbert Lechner (2012-2013)* (pp. 173–185). Ediciones Diego Portales.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 1-21.
- La República*. (2020). Joseph Stiglitz reclama un “nuevo contrato social” para acabar con la desigualdad. <https://larepublica.pe/domingo/2020/02/03/joseph-stiglitz-reclama-un-nuevo-contrato-social-para-acabar-con-la-desigualdad/>
- Lessing, B., & Wills, G. D. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>
- Méndez, A. L. (2020, 21 de junio). La ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar la aspersión aérea. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/representante-de-unodc-habla-de-disminucion-de-cultivos-en-colombia-509314>
- Morales Ruvalcaba, D. (2019). *The power of nations*. <https://www.worldpowerindex.com/data-wpi/>
- Müller, M.-M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3–4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Múnera, L. (2003). Estado, política y democracia en el neoliberalismo. En D. I. Restrepo Botero (Ed.), *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas* (pp. 43-61). Universidad Nacional de Colombia.
- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica “General José María Córdova”*, 14(18), 113. <https://doi.org/10.21830/19006586.45>
- OMC. (2021). *Perfiles comerciales*. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles21_s.pdf
- ONU. (1986). *41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Asamblea General de Las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>
- ONU. (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Asamblea General. (A/RES/60/1)*. https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1_sp.pdf
- ONU. (2014). 68/196. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo. En *Sexagésimo octavo período de sesiones (A/RES/68/196; Issue 68/196)*. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/196>
- ONU. (2020). *El coronavirus interrumpe las rutas del narcotráfico y genera una escasez de drogas a nivel mundial [comunicado de prensa]*. <https://news.un.org/es/story/2020/05/1473952>
- Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)*. (2017). <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *Revista UNISCI*, 56(mayo), 95-115. <http://www.unisci.es/dinamicas-de-la-inseguridad-y-la-violencia-durante-la-pandemia-en-colombia/>

- Rocha, A., & Morales, D. (2018). El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta transestructural. *Geopolítica(s) Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 9(1), 137-169.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización: La democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Boch.
- Rosenau, J. (2000). Governance, order, and change in world politics. En J. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 1-29). Cambridge University Press.
- Sistema de información de Drogas de Colombia. (2021). *Observatorio de Drogas de Colombia*. <https://www.min-justicia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO.aspx#>
- Soberón Garrido, R. (1994). Influencia del tema del narcotráfico en el desarrollo del derecho internacional y las relaciones internacionales. *Agenda Internacional*, 1(2), 95-101.
- Stiglitz, J. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía*, 18(30), 347-366. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11460>
- Stiglitz, J. (2020). *Capitalismo progresista: La respuesta a la era del malestar*. Taurus.
- Thomson, J. (2000). Explaining the regulation of transnational practices: a state-building approach. En J. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 195-218). Cambridge University Press.
- UNODC. (2020a). *COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf
- [60] UNODC. (2020b). Executive summary, impact of COVID-19, policy implications. En *World Drug Report*. https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_1.pdf
- UNODC. (2020c). *Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo* (Informe Ejecutivo Consolidado No. 22). https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_Ejecutivo_No._22.pdf
- UNODC. (2020d). *Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo* (Informe Ejecutivo Consolidado No. 23). https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf
- UNODC. (2021). *World Drug Report 2021. Statistical Annex: illicit drug cultivation and production (tables)*. https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021_annex.html