

# DROGAS ILÍCITAS: ENTRE LA SECURITIZACIÓN Y LA ECONOMITIZACIÓN

*Aquel que esté preparado para actuar contra el bienestar y el interés mejor para sí mismo y para su comunidad, en la ausencia de contraindicaciones evidentes, simplemente no es inteligente en lo que concierne a la conducción de sus asuntos.<sup>1</sup>*

## Resumen

El tema de las drogas ilícitas se ha abordado desde la teoría de las relaciones internacionales principalmente a partir del neorrealismo debido a que por un lado, a que se ha constituido una especie de régimen internacional, evidenciado en una política mundial para combatir las drogas ilícitas; y por otro, a que los Estados siguen siendo los principales actores en el escenario internacional en cuanto al proceso de toma de decisiones y ejecución de la política antidrogas. Bajo el influjo del neorrealismo, se le ha dado al tema una lectura que refleja la presencia de una política antidrogas prohibicionista, la cual en el caso de las relaciones bilaterales como las colombo-estadounidenses, ha manifestado un alineamiento por parte del país andino a la política norteamericana, a pesar de que existan otras instancias, como la Organización de Naciones Unidas, que igualmente lideran la lucha contra las drogas.

Sin embargo, cuando surgen preguntas que buscan comprender por qué se sigue manteniendo en un país como Colombia una política anti-drogas que ha demostrado ser disfuncional y ha producido problemas colaterales, y cómo esta situación se manifiesta en el ámbito interna-

---

\* Joven investigadora del Centro de Estudios Políticos e Internacionales, de la Universidad del Rosario, ylahtanji@yahoo.com

<sup>1</sup> Rescher, Nicholas. *La racionalidad: una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón*, Madrid: Tecnos, 1993.

*cional, cabe la posibilidad de sugerir que la forma como sería preferible (más allá del neorrealismo) responder a esa pregunta es entendiendo, a partir de la securitización del tema, la naturaleza del proceso de toma de decisiones que ha llevado a cabo el Estado colombiano y, refiriéndose al escenario internacional, en qué medida la teoría de juegos ayuda a entender el proceso de concertación de una política común contra las drogas; específicamente en el caso de los países andinos.*

*En este ensayo se dará cuenta de la necesidad, surgida desde la academia, de darle una interpretación distinta y sugerente al problema de las drogas ilícitas en Colombia a partir del reconocimiento de la situación actual que presenta la política antidrogas, la identificación de su naturaleza y la dinámica que genera en su interacción con los países andinos.*

### **Palabras clave**

Securitización, economitización, drogas ilícitas, constructivismo, racionalidad limitada, neorrealismo, teoría de juegos, prohibicionismo, política antidrogas.

### **Abstract**

*The theme of illicit drugs has been approached from the international relations theory, starting from the neorealism because on one hand, it has been constituted kind of an international regime evidenced in a world politics to combat the illicit drugs; and on the other, the State continues being the main actor in the international stage, concerning the process of decision-making and execution of the antidrug policy. Under the influence of the neorealism, it had been given to the topic a reading that reflects the*

*presence of a prohibitionist antidrug policy that in the case of the bilateral relationship as the Colombian-United States has been expressed in an alignment on the part of the Andean country to the North American policy although there exist other instances like the Organization of the United Nations that equally lead the fight against the drugs.*

*However, when questions arise to understand why a country like Colombia, continues using an antidrug policy that has demonstrated to be dysfunctional and it has produced collateral problems and, how this situation is manifested in the international environment, it fits the possibility to suggest that the form in which would be preferable (beyond the neorealism) to respond this question, is understanding, first the securitization of the topic, the nature of the process of taking decisions that it has carried out the Colombian State and, referring to the international scenario, in what measure the theory of games has helped to understand the process of agreement of a common policy against drugs, specifically in the case of the Andean countries.*

*In this essay the author will show the necessity that arises from the academy, giving a different interpretation to the problem of the illicit drugs in Colombia starting from the recognition of the current situation that presents the antidrug policy, the identification of their nature and the dynamics that generates in their interaction with the Andean countries.*

### **Key words**

Securitization, economization, illicit drugs, limited rationality, neorealism, games theory, constructivism, prohibitionism, antidrugs policy.

## Introducción

En torno al tema de las drogas ilícitas y de la forma de combatir los distintos problemas que esta ocasiona, se ha manifestado una tendencia general al prohibicionismo por parte de la mayoría de Estados y de organizaciones internacionales, como la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Esta tendencia también se ha visto acompañada por el principio de cooperación<sup>2</sup>, entendido éste en términos de asistencia, participación en la lucha y asignación de recursos, pues se considera que para poder prohibir es necesario que se brinden posibilidades para hacerlo.

De este modo, la política mundial contra las drogas se convierte en un régimen internacional construido a partir de un conjunto de normas y prácticas que elaboran, principalmente, los Estados para establecer y aceptar un cierto orden frente a este asunto en el sistema internacional.<sup>3</sup>

Particularmente en el momento en que el presidente Ronald Reagan lo declaró en 1982 como una amenaza que vulneraba la seguridad estadounidense,<sup>4</sup> el tema de las drogas ilícitas se convirtió en una de las prioridades temáticas más importantes en las agendas de política exterior de los Estados del hemisferio americano. A lo largo del tiempo, el lineamiento prohibicionista de la política que lidera el gobierno de Estados Unidos para combatir el problema de las drogas, el cual ha buscado hacer énfasis en la producción, en la aplicación de la ley y la interdicción como resultado de una militarización y securitización del tema, ha condicionado a los países en los cuales existen organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de narcóticos, para que cumplan con los requisitos y recomendaciones que la política norteamericana sugiere, con el fin de recibir prebendas o, en su defecto, una certificación.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Entiéndase por cooperación la «política de entendimiento, de intercambio y de utilización común de las actividades culturales, económicas, políticas o científicas, entre Estados con niveles de desarrollo semejantes, o política de acuerdo y de ayuda entre Estados con niveles de desarrollo desiguales». Tomado de *Diccionario de Política*. Bogotá: Ed. Temis, 1985.

<sup>3</sup> Siguiendo a Robert Keohane, se podría añadir que la principal misión, como régimen internacional, es brindar la posibilidad de que los Estados participantes accedan a comprometerse en acuerdos mutuamente beneficiosos en cuanto otorgan poder de acción en lugar de obstaculizarlo. Véase Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía*, Argentina: GEL, 1988.

<sup>4</sup> Para una mayor profundización del tema, véase Bruce, Bagley. «The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.30, No. 1, 1998, pp. 161-182.

<sup>5</sup> La Certificación es el recurso técnico de evaluación de comportamiento de ciertos países en cuanto a resultados en la lucha contra las drogas ilícitas que establece Estados Unidos en la Ley de Ayuda Exterior. Véase Section 490 Foreign Assistance Act of 1961.

Colombia fue uno de los países identificados por el gobierno estadounidense donde se podía evidenciar la existencia de dos de los principales problemas de las drogas ilícitas: la producción y el tráfico. En tal medida, Estados Unidos decidió dirigir sus esfuerzos hacia el combate de esas dos amenazas, por considerarlas responsables de su propio problema: el consumo.

Lo primero que se puede establecer es que esa interacción entre los dos Estados generó una securitización del tema de las drogas ilícitas como recurso para solucionar el problema que genera. Así mismo, esta situación originó una disfuncionalidad no sólo en la aplicabilidad de la política antidrogas por parte de Colombia, sino también en la medida en que su actuación dentro del escenario internacional le impide interactuar de manera dinámica y cooperativa en la concertación de políticas comunes.

A partir de la propuesta conceptual de la securitización, se tratará de darle un significado a la naturaleza de la política antidrogas. De igual forma, a través de la teoría de juegos se propondrá una interpretación del proceso de

interacción de Colombia frente a un escenario específico. Las dos propuestas se derivan de la condición de racionalidad limitada<sup>6</sup> que se presenta en el tratamiento que el Estado colombiano le ha otorgado al tema de las drogas ilícitas, y serán abordadas teniendo en cuenta, por un lado, las implicaciones que el proceso de toma de decisiones en este tema genera y, por el otro, la dinámica que presenta el intento de concertación de una política común contra las drogas con los demás países andinos.

### Sobre la *securitización*

En sentido riguroso, la *securitización* debe entenderse a partir de la nueva estructura de análisis sobre seguridad que proponen Buzan, Wæver y Wilde:

Security is the more that takes politics beyond the established rules of the game and frames or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politization... to securitized (meaning the issue is presented as an existential threat, requiring

<sup>6</sup> De una vez, es pertinente mencionar que los actores que trabajan dentro de la racionalidad limitada no pueden calcular los costos y los beneficios de cada curso de acción alternativo en cada oportunidad. Por el contrario, necesitan simplificar sus propios procesos de toma de decisión con el objeto de funcionar de alguna manera eficiente. Véase Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía*, Argentina: CEL, 1988.

emergency measures and justifying actions outside the normal bounds of political procedure).<sup>7</sup>

Al hablar en términos de securitización, se quiere decir que ésta se da "... por medio de los denominados actos del habla, mediante los cuales quienes detentan el poder y las elites son los encargados de definir una amenaza y, por tanto, los encargados de securitizar un problema o asunto".<sup>8</sup> En el caso específico de Colombia, cuando se trata de entender la naturaleza del proceso de toma de decisiones en materia de lucha contra las drogas ilícitas, puede decirse que este surge a partir de la securitización que se le ha dado, teniendo en cuenta que, como Ole Wæver lo ha manifestado, la securitización da una sensación de urgencia, y al Estado, el poder de requerir medios extraordinarios, dentro de un marco de legitimidad, y de brindar una necesidad de defensa a sus

ciudadanos frente a la amenaza identificada.<sup>9</sup>

Pero lo que realmente importa demostrar es que la naturaleza del proceso de toma de decisiones en la política antidrogas colombiana, el cual no es más que la acción de definir un asunto en términos de seguridad, provoca que se siga manteniendo esa política pese a lo poco funcional que ha demostrado ser y a los problemas colaterales que ha producido, como la inestabilidad económica y social de las regiones afectadas, el desplazamiento de la población, el deterioro del ecosistema o su escasa concertación a escala internacional, en cuanto a la constitución de una política común sobre el tema.

Pese al alineamiento por parte de ciertos Estados con la política estadounidense y la lectura que se le ha dado a esta situación de pérdida de autonomía, asimetría y dependencia, existe una interpretación alterna (proveniente del constructivismo<sup>10</sup>) que inter-

<sup>7</sup> Véase Buzan, Barry, Wæver, Ole and Wilde, Jaap de. "Security Analysis: Conceptual Apparatus", en *Security A New Framework for Analysis*. United States of America: Lynne Rienner Publisher, 1998, pp. 21-47.

<sup>8</sup> Véase Borda, Sandra. "La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo", en Cardona, Diego, Tickner, Arlene y Ardila, Martha (Comps.) *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol, 2002. pp. 283-314.

<sup>9</sup> Véase Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization" en Ronnie Lipschutz, editor, *On Security*, Nueva York: Columbia University Press, 1995.

<sup>10</sup> Esta aproximación teórica surge durante los ochenta en la escuela de las Relaciones Internacionales como una teoría social para entender desde la sociología la situación del sistema internacional. Para una profundización véase Wendt, Alexander. *The social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

viene en la explicación de por qué se siguen los lineamientos de la política antidrogas estadounidense, sobre todo en lo concerniente al prohibicionismo.

El tratamiento internacional del problema de las drogas ilícitas no necesariamente debe pasar ni terminar con el clásico punto de llegada en el que la confrontación entre poderes muy asimétricos se hace inevitable, sino que por el contrario se debe insistir en la existencia de actores que construyen mediante su interacción valores, normas y símbolos que guardan una relación constitutiva con la definición de sus intereses a largo plazo y de su propia identidad.<sup>11</sup>

Refiriéndose al caso específico de las relaciones de Colombia con Estados Unidos, puede decirse que los intereses son el resultado de un proceso histórico de interacción y de construcción conjuntas de marcos de entendimiento, y que los mismos varían en la medida en que lo hace el contexto donde se da la interacción y no están dados a priori, ni son impuestos mediante el mero uso de la coerción.<sup>12</sup>

En otras palabras, lo que se quiere decir es que más allá de explicar el problema de la política antidrogas colombiana desde una visión neorrealista, evidenciada en la securitización del tema de las drogas, y, adicionalmente, de entender el problema a partir de una aproximación constructivista (que refuta la lectura del neorrealismo), es importante interpretarlo mediante la racionalidad que se genera a partir de la *securitización* del tema y de la forma como interactúa el Estado en un contexto específico.

Cuando se ha securitizado un tema, este adquiere calidades de amenaza y requiere un tratamiento restrictivo en cuanto al proceso de toma de decisiones, donde es la cúpula estatal el centro decisional responsable de la construcción y aplicación de la política que busca eliminar la amenaza identificada. Colombia, en este caso no es la excepción: los gobiernos de turno han manejado el tema de las drogas ilícitas dándole un carácter de seguridad y militarizando la solución.

Esta situación ha dado origen a una serie de problemas colaterales y ha generado en la cúpula

<sup>11</sup> Véase Borda, Sandra. «La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el tercer mundo» en Cardona, Diego, Tickner, Arlene y Ardila, Martha (Comps.) *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol, 2002. pp. 283-314.

<sup>12</sup> *Ibid.*

la decisional una ceguera permanente para tenerlos en cuenta en el momento de formular la política que pretende dar solución al problema de las drogas ilícitas. Este problema no sólo se soluciona eliminando los cultivos ilícitos que existen en el país o aplicando una interdicción frontal contra el narcotráfico; precisamente, por los distintos problemas conexos que ha generado la aplicación de la política antidrogas. En realidad, estos factores llevan a tener en cuenta la viabilidad de la política a largo plazo, ya que tanto la preservación del medio ambiente como la estabilidad económica y social de la población están en juego.<sup>13</sup>

Ahora bien, a partir de la identificación de la naturaleza del proceso de toma de decisiones respecto al tema de las drogas ilícitas, el Estado colombiano ha manifestado en el escenario andino que, dentro de su interacción dinámica en éste, no se ha logrado una contundente cooperación; lo que responde no sólo a la securitización otorgada al tema, sino también, a la racionalidad que se maneja en su interacción, y que la teoría de juegos explica muy bien.

Es evidente que para cada país andino la prioridad temática y geográfica es distinta, y que en el caso específico de Colombia el tema de las drogas ilícitas es tratado de manera diferente, debido a la intensa militarización. Esta no sólo ha generado una respuesta eficiente del país colombiano en cuanto a resultados de la lucha en materia de erradicación de cultivos, sino, además, ha producido un desplazamiento de cultivos ilícitos hacia Perú y Bolivia,<sup>14</sup> lo cual manifiesta una coherencia en cuanto al tratamiento de la política antidrogas con los requerimientos estado-unidenses y una desafortunada incongruencia con los demás países andinos.

Esta situación da cuenta de la presencia de una racionalidad de costo-beneficio que impide desarrollar una política coherente capaz de integrar elementos ausentes en los planteamientos de la misma, como las implicaciones o consecuencias de ejecutar la política de cierta forma.

Lo anterior está relacionado con el interés de darle una explicación a la disfuncionalidad que presenta la política antidrogas colombiana. Cuando se trata de

<sup>13</sup> Para una mayor profundización sobre el tema véase Jiménez R., Nathaly. "La disfuncionalidad de la *economitización* del problema de las drogas ilícitas en Colombia", *Monografía de grado*, 2003.

<sup>14</sup> Informe de la Oficina de Crimen y Drogas de la Organización de las Naciones Unidas (UNODC) emitido el 17 de septiembre de 2003.

identificar el proceso de toma de decisiones en un tema específico, se deben exponer las reglas por las cuales se rige el desplazamiento o persistencia de la atención respecto a determinados problemas presentes en la palestra política; es decir, la *priorización* que en la agenda temática se establece para tratar el tema que demande más urgencia. Además de lo anterior, se deben presentar los principios que guían la invención o planificación de rumbos potenciales de acción política; en el caso de las drogas ilícitas, los principios que se evidencian son, por mencionar algunos, la cooperación, la corresponsabilidad y la integralidad. Por último, se deben establecer las condiciones que determinan las acciones por las cuales se optará; en ese sentido, la adhesión al prohibicionismo sería una de esas condiciones.

En las tres esferas de explicación se puede contar con que las leyes adopten la forma de principios dinámicos, que expresen la relación entre el estado de cosas existente en un momento dado y los acontecimientos de los que cabe esperar que se produzcan poco después.

La acción de securitizar un asunto, en este caso el tema de las drogas ilícitas, permite identificar una racionalidad dada *a priori*, en

la cual se manifiesta la elección que hace la cúpula responsable de formular la política antidrogas mediante la *securitización* que se ha aceptado dar a las drogas ilícitas para solucionar el problema que estas generan.

La elección por parte de este actor no sólo responde a la coordinación consciente que existe entre la política prohibicionista estadounidense (a partir del constructo histórico entre estos dos actores), sino que además da cuenta de la racionalidad limitada que se ha venido presentando en el desarrollo de la política contra las drogas. Esta racionalidad impide abordar ampliamente toda la complejidad que trae consigo la política y, así mismo, la interacción de este país con los otros países andinos en un escenario específico donde se busca concertar una política común sobre drogas ilícitas<sup>15</sup>.

Debe aclararse que cuando se habla de la teoría de juegos se está hablando de un proceso de racionalidad proveniente de lo que en ciencia política se conoce como la teoría de la elección racional. Esta vertiente, junto con el conductismo, se convirtió en el enlace entre la psicología, la economía y la ciencia política. Almond ha afirmado, en cuanto a la acción racional, que

<sup>15</sup> Véase la documentación sobre los intentos de establecer una política común contra las drogas en [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org).

es la mejor forma de adaptar el análisis económico para interpretar los fenómenos políticos<sup>16</sup>.

En esta medida, Mario Bunge considera que lo primero que se debe hacer cuando se habla en términos de racionalidad en ciencia política es identificar qué clase de racionalidad se está usando para explicar una situación dada. Existen, según este autor, siete conceptos de racionalidad: la conceptual, que minimiza la vaguedad o imprecisión; la lógica, que evita la contradicción; la metodológica, que cuestiona, duda, critica, justifica y exige demostración o datos, sean estos favorables o desfavorables; la gnoseológica, que valora el apoyo empírico y evita conjeturas incompatibles con el grueso del conocimiento científico y tecnológico; la ontológica, que adopta una concepción del mundo coherente y compatible con la ciencia y la tecnología del día; la evaluativa, que lucha por metas que, además de ser alcanzables, vale la pena alcanzar; y la práctica, que adopta

medios que puedan ayudar a alcanzar las metas propuestas.<sup>17</sup>

La suma de todas estas racionalidades constituye lo que se conoce como racionalidad en sentido amplio, mediante la cual se logra optimizar, en sentido material, la utilidad y, en sentido científico, la precisión. Pero a veces una solución técnicamente racional da lugar a dificultades imprevistas. Esto ocurre inevitablemente con propuestas técnicas no sistémicas, parciales, tales como mejorar el sistema de salud sin elevar al mismo tiempo los niveles de vida y de educación.<sup>18</sup>

Jorge Streb diría que "las fallas de racionalidad se pueden ligar con problemas de racionalidad acotada y con inconsistencias en nuestras preferencias".<sup>19</sup> De hecho, Herbert Simon, uno de los precursores de la elección racional en el marco de la toma de decisiones considera que

Salta a la vista que así limitada, la teoría de la decisión

<sup>16</sup> Almond, Gabriel. «Separate Tables: Schools and Sects in Political Science», en *Political Science and Political*, Otoño, pp. 828-842, 1988. Con el correr de los años, los economistas fueron desarrollando modelos de comportamiento político más consistentes con el resto del enfoque microeconómico. Una línea de análisis importante trató al gobierno como un actor unificado y poderoso, cuyo objetivo es maximizar sus propios recursos. Por ejemplo, Brennan y Buchanan. *The power to tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.

<sup>17</sup> Bunge, Mario. *Racionalidad y realismo*, Madrid: Alianza, 1985.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> Streb Jorge M. "Sobre la Racionalidad Limitada". Universidad del CEMA, 1998.

no constituye una teoría de la corriente total de la conducta humana individual o social. Si examinamos esa corriente de conducta encontramos que gran parte de ella se ocupa de determinar qué problemas de decisión deben ser atendidos; otras partes tratan de descubrir o idear posibles cursos de acción, y sólo una pequeña parte —en términos de hombres-horas— se ocupa de seleccionar un curso de acción determinado sobre la base de un criterio de selección bien definido, entre una serie de alternativas ya especificadas. La teoría dinámica que buscamos abarcará necesariamente todo el espectro de la actividad de toma de decisiones —dirección de la atención, plan y elección— y no un sólo segmento.<sup>20</sup>

Es así como puede decirse que la lógica del gobierno colombiano obedece a esa limitante, la cual reduce la amplitud que se debe tener en cuenta en el momento

de racionalizar una acción que busca constituirse como común.

## Sobre la *economitización*

La racionalidad práctica apunta a lo que los economistas conocen como racionalidad económica. Esta se refiere a la búsqueda eficiente de las preferencias personales (la eficacia de medios y la validez de objetivos). Pero como el propio John Stuart Mill tuvo que admitir, utilidad y preferencia como tales no permiten determinar lo que la gente racionalmente debería desear, porque toda conducta orientativa hacia fines inadecuados es, por ello mismo, irracional.<sup>21</sup> La racionalidad práctica sólo puede alcanzarse por medio de una planeación muy especial: tanto sistémica (que tiene en cuenta a la sociedad íntegra) como democrática (que incluye la participación de los interesados).

<sup>20</sup> Simon, Herbert. "La investigación política: el marco de la toma de decisiones" en Easton, David (Comp.) *Enfoques sobre Teoría Política*, Argentina: Amorrortu, 1997, pp. 35-48.

<sup>21</sup> Quienes trabajan en economía, teoría de la elección social, teoría de los juegos, gestión científica y otros componentes de la teoría de la toma de decisión racional se inclinan por considerar que lo central de la racionalidad está en la maximización de algo que llaman utilidad. Sostienen que el hombre racional siempre se orienta hacia una utilidad mensurable, que es correlativa a la satisfacción, al bienestar o a algo semejante, y siempre eligen entre las diferentes opciones según este fundamento. Sin embargo, la búsqueda de la utilidad plantea dificultades cuando se la toma como el determinante gobernante. La idea de maximización del bien descansa en la presuposición de que los diferentes aspectos de un valor determinado pueden ser evaluados de acuerdo con medidas uniformes y comunes. La mensurabilidad y la comparación resultan esenciales para cualquier maximización significativa del valor. Y esto origina problemas. Sin duda, el balance de los costes y beneficios es un aspecto crucial de la racionalidad en general. Véase Rescher, Nicholas. *La racionalidad: una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón*, Madrid: Tecnos, 1993.

En cuanto a la política contra las drogas ilícitas, ésta ha ido acompañada no sólo por *securitización* de su naturaleza, sino también, por *economitización*<sup>22</sup> del proceso en el que interactúa la política. Es decir, de la racionalidad económica que limita el campo de acción de la política y pretende darle un carácter económico a un asunto que se considera una amenaza; es decir, que está securitizado.

El asunto de la evaluación de los fines es fundamental para la racionalidad. No se puede tratar la racionalidad de las acciones sin ocuparse del asunto prioritario de la racionalidad de los fines hacia los cuales se orientan aquéllas. Una racionalidad económica interpretada estrechamente sobre la base de los deseos no valorados y de las meras preferencias como tales lleva sólo el nombre de racionalidad, ya que puede ser completamente irracional.

En esa medida, el problema crucial para la racionalidad no es qué se prefiere, sino cuáles son los mejores intereses: no simplemente lo que de hecho se desea, sino lo que es bueno para todos,

en el sentido de que contribuye a la realización de los intereses reales. En otras palabras, la racionalidad de las acciones depende fundamentalmente tanto de la adecuación de los fines como del ajuste de los medios en relación con lo que se persigue.

En el caso colombiano, mediante el *Plan Colombia* el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) trató de alcanzar retos apremiantes como "promover el proceso de paz, combatir la industria del narcotráfico, reactivar la economía y fortalecer los pilares democráticos de la sociedad"<sup>23</sup>, para lo cual recibió un total de US\$ 1.319.1 millones<sup>24</sup> por parte del gobierno norteamericano. Actualmente, en la administración de Álvaro Uribe Vélez, el país ha recibido más ayuda económica por el componente militar necesario para la lucha antiterrorista que ha iniciado. El secretario de Estado adjunto para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, Paul E. Simons, ha sido claro al considerar que "la amenaza del narcoterrorismo es una de las más grandes que enfrentan Estados Unidos y Colombia";

<sup>22</sup> Entiéndase por *economitización* la acción de darle un carácter económico a un asunto político, que surge a partir de la articulación de diferentes elementos que se combinan para constituir una nueva identidad. Esos elementos son la percepción que se construye desde la *securitización* y la racionalidad limitada.

<sup>23</sup> Departamento de Estado de los Estados Unidos Febrero, 2001, "Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia", p. 7.

<sup>24</sup> *Ibid.* P. 71.

por eso, se adjudicarán US\$ 1.464 millones hasta el año 2004.<sup>25</sup>

Hasta este punto, es claro que el proceso de toma de decisiones de la política antidrogas del Estado colombiano ha sido cerrado y se ha dirigido a un sólo interés: la ayuda que el gobierno de Estados Unidos pueda brindarle para luchar contra la producción y el tráfico de sustancias psicotrópicas. También es claro que, respondiendo a ese interés, se ha securitizado el tema en relación con el prohibicionismo y, a su vez, se ha economitizado, en la medida en que se ha limitado el proceso de formulación de la política, lo cual ha obstaculizado una solución integral a los problemas que ha generado e impedido un dinamismo en la concertación de políticas comunes.

Una herramienta clave para el estudio interdisciplinario de la política y la economía ha sido la teoría de juegos,<sup>26</sup> debido a que uno de los ángulos desde los cuales se puede enfocar la racionalidad es el que alude a la relación entre la racionalidad

individual y racionalidad colectiva, que depende del marco institucional que estructura la interacción.

A diferencia de los modelos de elección racional más tradicionales, los cuales utilizan una concepción *paramétrica* de racionalidad (los individuos operan racionalmente frente a las restricciones provistas por el ambiente), la teoría de juegos concibe la racionalidad en términos estratégicos (los individuos operan en un ambiente donde también existen otros actores racionales). Es decir, para la teoría de juegos, los individuos deben decidir cuál es la mejor forma posible de alcanzar sus metas, teniendo en cuenta no sólo las restricciones del ambiente, sino también el comportamiento, igualmente racional y estratégico, de los demás individuos.<sup>27</sup>

En el momento en que se trata de establecer en qué medida la teoría de juegos ayuda a entender el proceso de toma de decisiones en la concertación de una política común contra las drogas, lo primero que se debe te-

<sup>25</sup> Simons, Paul. Secretario de Estado adjunto para asuntos internacionales de narcóticos y aplicación de la Ley ante la Comisión de Drogas del Senado. Martes 3 de junio de 2003. [www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co)

<sup>26</sup> El papel de la teoría de juegos es proporcionar una base matemática para el estudio de la interacción humana, desde el punto de vista de las potencialidades estratégicas de los individuos y grupos. Véase Shubik, Martín. *Teoría de juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y Soluciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

<sup>27</sup> *Ibid.*

ner en cuenta es que a partir de la racionalidad limitada que genera la misma *securitización*, el tema de las drogas ilícitas se ha visto en dificultades cuando se ha tratado de construir una política común; por ejemplo, entre los países andinos. En este punto debe señalarse que cada solución explora algún aspecto particular de la racionalidad social; esto es, el comportamiento posible, propuesto o predicho, de individuos racionales en interacción mutua; y en esa medida, la posibilidad de que cada Estado andino coordine su propia política (teniendo en cuenta la naturaleza y el proceso de toma de decisiones) con la de otros es un intento complejo.

Teniendo claro que el proceso de toma de decisiones multilateral conforma la esencia de un modelo de juegos, y que este representa, entre otras cosas, una teoría de organización que tiene que ver no tanto con la viabilidad como con la negociabilidad y la aplicabilidad —es decir, con la capacidad de los individuos o grupos de influir en la distribución de bienes y bienestar—, el esfuerzo por constituir una política común por parte de los países andinos da cuenta sobre

la dificultad que tienen estos de lograr un equilibrio colectivo respecto al juego que plantea la concertación de una política común contra las drogas. Colombia, como se ha manifestado, presenta un escenario mucho más complejo que el de los demás países andinos, debido a la magnitud de problemas colaterales que se le han generado por la naturaleza de su política antidrogas, lo cual también hace que el tratamiento dado conjuntamente al tema esté más allá de los presupuestos de los otros países. Tan sólo con la estrategia de erradicación que practica cada Estado se puede evidenciar el distinto manejo que le da cada uno; Colombia, por ejemplo, es el único país andino que efectúa una erradicación aérea con glifosato.<sup>28</sup>

En palabras de Mancur Olson, “a veces cuando cada individuo considera sólo sus propios intereses, un resultado colectivo de carácter racional emerge automáticamente”; sin embargo, a veces “no importa cuán inteligentemente cada individuo persiga sus intereses, ningún resultado social de tipo racional puede emerger espontáneamente —sólo una mano guiadora o

<sup>28</sup> El Coronel (r) Alfonso Plazas Vega, director de la Dirección Nacional de Estupefacientes, ha manifestado que “ahora se están utilizando 10 litros de glifosato por hectárea, y antes era apenas de 8 litros”, lo que demuestra la considerable disminución de cultivos ilícitos y el aumento de la efectividad de la aspersión de 33% a 96%. Intervención en la rueda de prensa presentada por la UNODC el 17 de septiembre de 2003.

una institución apropiada puede hacer surgir resultados que sean colectivamente eficientes—”<sup>29</sup>.

A ese respecto, Kenneth Shepsle analiza los argumentos acerca de la racionalidad y las instituciones a través de la noción de “compromiso creíble”<sup>30</sup>. Su argumento principal es que tanto los individuos como las sociedades pueden obtener mayores ventajas en la medida en que sean capaces de establecer compromisos de cumplimiento obligatorio para sí mismos. Sin embargo, una de las preocupaciones centrales respecto a la credibilidad de las políticas gubernamentales, y que se ve evidenciada en el escenario andino, es que se enfoca en la consistencia temporal de las políticas; en consideración a esto, habría que preguntarse, como lo hace Shepsle: ¿hasta qué punto la política óptima, desde el punto de vista del presente, seguirá resultando óptima en el futuro?

Lo anterior está relacionado directamente con el teorema de la imposibilidad de Arrow, en la medida en que se considera que

los procesos de decisión colectiva son inherentemente inestables e inevitablemente cíclicos<sup>31</sup>. No obstante, la Escuela de la Elección Pública enfoca su atención realmente en la ineficiencia desde el punto de vista colectivo de las decisiones políticas, y no tanto en la inestabilidad<sup>32</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, y sabiendo que en la distinción entre el saber lo que otros jugadores van a hacer y el conocer sus preferencias radica el eje central de la teoría de juegos, el intento de los países andinos por construir la política común contra las drogas evidencia una imposibilidad de ser viable, pues la presencia de la racionalidad de cada actor obedece, efectivamente, a sus preferencias, pero sobre todo a la limitación que se genera a partir de la naturaleza de su propia política y estrategias.

En este punto es necesario hacer claridad en lo que tiene que ver con los actores que se están estudiando, en este caso los Estados, porque en los modelos de

<sup>29</sup> Olson, Mancur «Foreword» en Todd Sandler, *Collective Action*, Michigan: University of Michigan Press, 1992.

<sup>30</sup> Véase Shepsle, Kenneth y Barry R., Weingast. «Structure induced Equilibrium and Legislative Choice», en *Public Choice*, No. 37, pp. 503-519, 1981.

<sup>31</sup> Arrow, Kenneth. *The Limits of organization*, London: Norton & Company, 1974. Otros estudios relacionados son los de Plott, 1967, Satterthwaite, 1975; McKevey, 1976, Schofield, 1983.

<sup>32</sup> Véase Buchanan, James y Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

juegos siempre se supone que los jugadores identificados son tomadores de decisiones racionales y conscientes, con objetivos bien definidos y que ejercitan la libertad de elección dentro de límites prescritos. El jugador es, por fuerza, la unidad de decisiones básica del juego y conforma la unidad básica de evaluación.<sup>33</sup>

Para el caso de Colombia, la figura del *títere estratégico*, propuesta por la teoría de juegos, permite darle a este país una caracterización más apropiada, dadas las condiciones que presenta en el escenario andino, pues se trata del actor que está tan limitado por las reglas que no tiene opción en sus acciones; sin embargo, puede tener un interés en el resultado, y esto, un efecto en la solución o en la interpretación de la solución. En esta medida, de alguna u otra forma, Colombia ha demostrado su interés por ser parte de procesos de integración o cooperación.

Recuérdese que una gran parte de la investigación actual en la teoría de juegos económica está dedicada a investigar el comportamiento restrictivo de diversas soluciones teóricas de juegos, debido a que, a pesar del elemento esencial de la libre vo-

luntad, las reglas del juego pueden, no obstante, restringir severamente el comportamiento de un jugador.

Robert Keohane diría que debido a que los intereses de los Estados involucrados son mutuamente incompatibles, se genera una explicación simple del fracaso de un determinado intento de cooperación en la política mundial. En otras palabras, los intereses objetivos determinan los acontecimientos mundiales, independientemente de la información de la cual disponen los gobiernos y los actores transnacionales, de su percepción de las probables consecuencias de las acciones o de la secuencia de interacciones en la que se embarcan.

Cuando la teoría de juegos y las discusiones acerca de la acción colectiva acentúan el que los individuos racionales que se beneficiarían cooperando pueden, no obstante, ser incapaces de hacerlo, se refiere a las inconsistencias generadas por la racionalidad limitada; es decir, por la *economitización* del asunto por tratar. Se le ha dado esa significación porque representa el presupuesto egoísta, el cual implica que, en política mundial, las preferencias de los actores están basadas en

<sup>33</sup> En política internacional, la representación de un país como un solo individuo puede ser peligrosamente engañosa, ya que las analogías entre psicología individual y nacional son defectuosas inherentemente, y esa es una de las principales razones por las cuales las teorías clásicas de las relaciones internacionales y las pertenecientes al tercer debate han generado discordia.

la evaluación de su propio bienestar, no del bienestar de otros<sup>34</sup>.

Keohane hace un argumento interesante (al igual que Kenneth Shepsle) en cuanto a la posibilidad, pese a la economitización, de lograr concertar políticas comunes y cooperativas al considerar que

... las suposiciones realistas acerca de la política mundial son coherentes con la formación de acuerdos institucionalizados que contienen reglas y principios y que promueven la cooperación. Una vez que esta argumentación ha sido establecida, puede ser modificada haciendo más laxas las suposiciones clave de racionalidad forzosa, los cambios de preferencias y la empatía de la conducta estatal.<sup>35</sup>

En otros términos, se puede usar la racionalidad que manifiestan los actores para establecer escenarios de cooperación.

El ATPDEA,<sup>36</sup> para el caso de los países andinos, es un ejemplo claro, debido a que se construye como espacio de interacción comercial donde se manifiesta, como forma de cooperación, la ayuda que Estados Unidos les brinda a los países andinos para efectos de la lucha contra las drogas ilícitas. No obstante, en vista del proceso de interacción que se ha venido presentando con los países andinos en cuanto a la amenaza de las drogas ilícitas y la manera como han buscado combatirla, puede decirse que la *economitización* del asunto generado por la *securitización* ha impedido lograr coordinación y funcionalidad en las distintas políticas y, a su vez, en la política común.

En la especificación de la política común contra las drogas que presenta la Comunidad Andina, el tema de las preferencias arancelarias se concibe mediante la siguiente lógica:

<sup>34</sup> «El conocimiento de la estructura de la situación a la que se enfrentan los hombres que toman decisiones suministra al analista las claves de la acción estatal, ya que los líderes, que son egoístas racionales, responderán a los incentivos y las limitaciones que el entorno les provee de maneras calculadas para incrementar la riqueza, la seguridad y el poder de sus Estados». Véase Snyder y Diesing, 1977.

<sup>35</sup> Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía*, Argentina: GEL, 1988.

<sup>36</sup> Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, firmada por el Presidente George W. Bush, en 2002, en el título XXXI, sección 3101. Los orígenes de esta ley se remiten a la Cumbre de Cartagena de 1990, donde varios países, entre ellos Colombia y Estados Unidos, concertaron que era determinante el apoyo económico del país norteamericano para combatir el problema de las drogas; fue así como en 1991 el Congreso estadounidense aprobó la ley conocida antes como ATPA «como el componente comercial del programa de la «Guerra contra las Drogas» del Presidente Bush, donde se estableció por diez años un tratamiento de eliminación de barreras arancelarias para algunos productos (como las flores y el cuero, entre otros), provenientes de Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador y quedó por fuera Venezuela, teniendo en cuenta que se consideraba que no era una fuente de producción como los otros países». [www.mincomex.gov.co](http://www.mincomex.gov.co)

Los países andinos han coincidido sobre los efectos positivos de estos regímenes especiales de preferencias arancelarias y, en esa dirección, buscan que los mismos sean extendidos en su período de vigencia y ampliados en su cobertura. Además se gestiona la incorporación de Venezuela al régimen ATPDEA, como un reconocimiento a la labor que ese país lleva adelante en este campo.<sup>37</sup>

En ninguna parte se espera que este mecanismo preferencial se constituya en una fuente generadora de alternativas posibles para la etapa posguerra antidrogas, si se puede llamar de alguna manera. Es decir, la racionalidad da cuenta del interés surgido a partir de unas preferencias arancelarias que se otorgan porque existe un problema.

En otras palabras, la racionalidad que evidencia cada uno de los países implicados responde a la *securitización* que unos le han dado al problema de las drogas ilícitas y, por ende, su participación en la concertación de una política común contra las drogas es precaria en cuanto a resultados.

En consecuencia, es evidente no sólo por qué se sigue manteniendo, en el caso colombiano, una política antidrogas que ha demostrado ser disfuncional y ha origi-

nado problemas colaterales a su paso, sino, además, que en el momento en que un país presenta esta clase de características hace compleja su interacción con otros países; más aún, si se está hablando en términos de formulación de políticas comunes.

La *securitización* de las drogas ilícitas permite que el Estado colombiano (actor racional) tenga la potestad de formular una política antidrogas acorde a la racionalidad de costo-beneficio, que se limita a responder con un requerimiento prohibicionista, el cual impide integrar el resto de variables inmersas dentro de la categoría de bienestar. Precisamente, esa ausencia de una política integral y preventiva hace que en el momento en que Colombia interactúe en un escenario externo, su acción no permita constituir una política común con los demás países andinos, pues sus limitaciones le impiden actuar libremente.

---

## Conclusión

El tema de las drogas ilícitas se ha constituido en una de las prioridades temáticas de mayor interés en las agendas de los distintos Estados que se encuentran involucrados en este asunto, debido a la generación de problemas que ha presentado y, a

---

<sup>37</sup> Política Exterior Común. Drogas Ilícitas. [www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)

su vez, a la necesidad de encontrar soluciones viables.

Sin embargo, paralelo a esto, el lineamiento prohibicionista de la política global contra las drogas ilícitas, la concepción y naturaleza del proceso de toma de decisiones y los insuficientes resultados de la interacción de los países para elaborar políticas comunes frente al tema han evidenciado una disfuncionalidad en dos niveles de análisis específicos: el doméstico y el internacional.

Al referirse al Estado colombiano, es claro que las consideraciones anteriores, que determinan la disfuncionalidad en la política antidrogas, reflejan un problema en el proceso de toma de decisiones generado por la securitización del tema y por la *economitización* de su tratamiento.

Al abordar el tema desde un marco teórico propio de la ciencia política, como lo es la teoría de la acción racional, la cual si bien nace de los estudios económicos, permite explicar problemas políticos, se propuso entender este tema de las drogas ilícitas desde una aproximación conceptual, *la securitización*, para evidenciar la naturaleza de la política antidrogas. Es así como el Estado colombiano ha dirigido la lucha contra las drogas desde una racionalidad limitada por la construcción histórica, que se ha generado a partir de la interacción entre este

país y Estados Unidos. El vínculo entre estas dos naciones refleja un prohibicionismo que restringe la entrada de otros aspectos que han quedado excluidos de la formulación de la política antidrogas de Colombia y mantenido así una constante disfuncionalidad, al continuar ejecutando una política que pone en riesgo la estabilidad económica, política, social y ambiental de las regiones implicadas.

En cuanto a la interacción a escala internacional, queda demostrado que la cooperación, tal como se está presentando entre los países andinos en cuanto al tema, no es funcional para acabar con el problema de las drogas ilícitas, pero sí para continuar recibiendo ayuda y mantener el problema vigente. Esto es resultado de la racionalidad limitada que se ha presentado en este tema y que acaba generando una *economitización* del asunto ya *securitizado*.

Esta racionalidad limitada se evidencia en la identificación de amenazas, en los intereses que están en juego, en las preferencias reflejadas, en la capacidad negociadora y en la posibilidad de maniobrar en un escenario determinado. Entendiendo el tema de las drogas ilícitas dentro de la teoría de juegos, se pueden analizar todos estos criterios (que corresponden al conjunto de estrategias surgidas a partir de la naturaleza del proce-

so de toma de decisiones), que argumentan la imposibilidad de concertar una política común contra las drogas, por lo menos en lo que tiene que ver con los países andinos.

Lo planteado en este artículo permitió evidenciar la problemática que genera la naturaleza del proceso de toma de decisiones de la política antidrogas colombiana, y la manera como, a partir de esta situación, se comporta en un escenario específico como el andino. En palabras de Inman, «una parte integral del análisis de política económica debe ser la búsqueda de reformas institucionales que faciliten la adopción de buenas políticas y que bloqueen la adopción de malas políticas»<sup>38</sup>.

Al evidenciar la disfuncionalidad que genera el haber securitizado el asunto de las drogas ilícitas y su posterior *economitización*, se logra establecer el inicio de una posición crítica y sugerente, al tratamiento que se le ha dado al tema. Y además, se consigue adaptar el modelo teórico de acción racional, que para muchos es reduccionista, pero de igual forma termina siendo cada vez más, dentro de la ciencia política, una alternativa teórica capaz de brindar un marco unificado de análisis para identificar regularidades

empíricas en el comportamiento de distintos actores y los respectivos procesos que generan.

## Bibliografía

- Almond, Gabriel. «Separate Tables: Schools and Sects in Political Science» en *Political Science and Political*, Otoño, pp. 828-842, 1988.
- Arrow, Kenneth. *The Limits of organization*, London: Norton & Company, 1974
- Borda, Sandra. «La política exterior colombiana antidrogas o cómo se reproduce el ritual realista desde el Tercer Mundo», en Cardona, Diego, Tickner, Arlene y Ardila, Martha (Comps.) *Prioridades y Desafíos de la Política Exterior Colombiana*. Bogotá: Fescol, 2002. pp. 283-314.
- Brennan y Buchanan. *The power to tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- Bruce, Bagley. «The New Hundred Years War? US National Security and the War on Drugs in Latin America», en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol.30, No. 1, 1998, pp. 161-182
- Buchanan, James y Tullock, Gordon. *The Calculus of Consent*.

<sup>38</sup> Inman, Robert, «Markets, Governments, and the 'New' Political Economy» en Auerbach y Feldstein (Comps.) *Handbook of Public Economics*, North-Holland: Elsevier Scienci Publishers, 1987.

- Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Bunge, Mario. *Racionalidad y realismo*, Madrid: Alianza, 1985.
- Buzan, Barry, Waever, Ole and Wilde, Jaap de. "Security Analysis: Conceptual Apparatus", en *Security A New Framework for Analysis*. United States of America: Lynne Rienner Publisher, 1998, pp. 21-47.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos, Febrero, 2001, "Apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia".
- Diccionario de Política*. Bogotá: Ed. TEMIS, 1985.
- Inman, Robert, "Markets, Governments, and the 'New' Political Economy" en Auerbach y Feldstein (Comps.) *Handbook of Public Economics*, North-Holland: Elsevier Scienci Publishers, 1987.
- Jiménez R., Nathaly. "La disfuncionalidad de la *economitización* del problema de las drogas ilícitas en Colombia", *Monografía de grado*, 2003.
- Keohane, Robert. *Después de la Hegemonía*, Argentina: GEL, 1988.
- Ley de Ayuda Exterior. Section 490 Foreign Assistance Act of 1961.
- Mc. Kelvey, Richard D. "Intransitivities in Multidimensional voting Models and some implications for agenda control", en *Journal of Economy Theory* 2, pp. 472-482, 1976.
- Olson, Mancar "Foreword" en Todd Sandler, *Collective Action*, Michigan: University of Michigan Press, 1992.
- Plott, Charles. "A Notion of equilibrium and its possibility under majority rule", en *American Economic Review* 57, pp. 787-806, 1967.
- Rescher, Nicholas. *La racionalidad: una indagación filosófica sobre la naturaleza y la justificación de la razón*, Madrid: Tecnos, 1993.
- Saiegh, Sebastián y Tommasi, Mariano. *La Nueva Economía Política*, Documento 10, Septiembre, Fundación Gobierno y Sociedad, 1998.
- Satterthwaite, Mark A. "Strategy-Proofness and Arrow's conditions: Existence and correspondence Theorems for voting procedures and social welfare functions", en *Journal of Economy Theory* 13, pp. 414-427, 1975.
- Shepsle, Kenneth y Barry R., Weingast. "Structure Induced Equilibrium and Legislative Choice", en *Public Choice*, No. 37, pp. 503-519, 1981.
- Schofield, Norman. "Generis Instability of Majority rule" en *Review of Economic Studies* 50, pp. 695-705, 1983.

- Shubik, Martin. *Teoría de juegos en las Ciencias Sociales. Conceptos y Soluciones*, México: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Simon, Herbert. "La investigación política: el marco de la toma de decisiones", en Easton, David (Comp.) *Enfoques sobre Teoría Política*, Argentina: Amorrortu, 1997, pp. 35-48.
- Snyder, Glenn H. and Diesing, Paul. *Conflict among Nations: Bargaining, decision making, and system structure in international crises*, Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Streb Jorge M. *Sobre la Racionalidad Limitada*. Universidad del CEMA, 1998.
- Wæver, Ole. "Securitization and Desecuritization" en Ronnie Lipschutz, editor, *On Security*, Nueva York: Columbia University Press, 1995.
- Sitios web*
- Centro de Noticias del Estado  
[www.cne.gov.co](http://www.cne.gov.co)
- Oficina contra el Crimen y las Drogas de la Organización de las Naciones Unidas.  
[www.unodc.org](http://www.unodc.org)
- Comunidad Andina  
[www.comunidadandina.org](http://www.comunidadandina.org)
- Dirección Nacional de Estupeficientes  
[www.dne-gov.co](http://www.dne-gov.co)
- Ministerio de Comercio  
[www.mincomex.gov.co](http://www.mincomex.gov.co)