

# DROGAS: Alejandro Gaviria – Daniel Mejía Uniandes

## Prólogo

La publicación de este libro representa un hito en la manera de enfren- tar el problema de las drogas. Colombia, a lo largo de tres décadas, lo ha hecho de la mano de las políticas prohibicionistas impulsadas por Estados Unidos y que, en general, parten de la guerra contra las drogas que inauguró el presidente Richard Nixon hace cuarenta años. Ningún país del mundo ha pagado un costo más alto en términos de vidas de sus dirigentes políticos, sus jueces, sus policías, sus soldados, sus periodistas y decenas de miles de inocentes, ni ha recibido un daño más grave a sus instituciones democráticas que Colombia.

¿Es justo que esto ocurra en nombre de una política fallida y desgastada? Le pasa igual cosa a México, que está poniendo decenas de miles de muertos. Nuestro país ha incurrido en un inconmensurable costo eco- nómico por cuenta de esta lucha en el período aún no concluido del nar- coterrorismo. Incluso en el período en que hemos recibido la importante colaboración de Estados Unidos, con el llamado Plan Colombia, según la Oficina de Presupuesto del Congreso, nueve de cada diez dólares han sido aportados por el Estado colombiano.

No obstante, ha llegado el momento de evaluar los resultados de esa estrategia, que tan pocos logros tiene para mostrar que no sean en cifras de esfuerzos de interdicción, capturas de drogas y persecución de carte- les, muertos y de presos en las cárceles. Nada se ha logrado en la reduc- ción del consumo en Estados Unidos, de lejos el principal mercado. Por el contrario, se ha disparado el de metanfetaminas, y esta droga tiene hoy más

adictos que la cocaína. Allí, el Gobierno acaba de abandonar oficialmente la expresión “guerra contra las drogas”, porque no permite diseñar políticas eficaces, y ha dicho que el control por la vía de una reducción de la oferta no funciona, y que la única manera viable es reducir en un 15% el consumo en la Administración Obama. Más del 70% de los estadounidenses cree que la guerra contra las drogas ha fracasado. El presidente Obama lo dijo en su campaña al Senado. Y es evidente la creciente tolerancia hacia el consumo de marihuana, hasta el punto que

ix

x César Gaviria Trujillo muchas personas, aun amigas irrestrictas del prohibicionismo, creen que

la legalización es cosa de tiempo.

Estados Unidos hace un extraordinario esfuerzo en la lucha contra todas las drogas ilícitas. El problema es que de los USD 40.000 millones gasta muchos más recursos en el sistema judicial, policial y penitenciario que en políticas de prevención y tratamiento encaminadas a reducir el consumo de drogas. Hay más presos por narcotráfico en Estados Unidos (más de 500.000) que en el conjunto de Europa por todos los delitos. Cuando empezó la guerra había en prisión 50.000 y hoy tienen 10 veces más, sin resultados en el consumo. Es francamente increíble que se gasten USD 450.000 por año para tener en la cárcel a un muchacho que, a lo mejor, apenas probó la marihuana por primera vez. A pesar de eso, el 60% de los prisioneros consume marihuana, como lo señala el último informe del Diálogo Interamericano.

En mis experiencias en la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia aprendí que, en materia de consumo, los europeos, salvo Suecia, no meten a los consumidores a la cárcel, porque consideran que este es un problema de salud y no un crimen. De

allí parte una política mucho menos lesiva y onerosa para ese continente, con un costo social, económico e institucional mucho menor. Ellos no sostienen que estas políticas sean muy buenas o ideales, pero son las que le hacen menos daño a la humanidad. Las diferencias se originan básicamente en que apoyan a los adictos y a los jóvenes para reducir el negocio clandestino y para sacarlos de las garras de las redes criminales.

Holanda, Suiza y recientemente Portugal han ido bastante lejos por esta vía, con excelentes resultados, pues no se les subió el consumo y se les disminuyó la violencia. Esto, sin menoscabo del esfuerzo de la lucha contra el crimen organizado, que nadie quiere ni se propone abandonar.

Es infortunado que se hable tanto de legalización, porque esa es una expresión facilista y libertaria, que puede interpretarse como que las drogas no hacen daño, que no requieren controles o que la gente tiene derecho a hacerle daño a su salud. Ese planteamiento no tiene ningún futuro político, porque genera toda clase de fantasmas y temores. Es una política tan equivocada, tan radical, tan simplista y tan atractiva como el prohibicionismo. Están ambas basadas en principios ideológicos y en fundamentalismo y no en investigación, ciencia y experiencias bien documentadas.

Lo que requieren Colombia, Latinoamérica y Estados Unidos no es legalizar las drogas, sino partir de la definición del consumo como un pro-



Prólogo xi

blema del sistema de salud y no como un delito. Es el punto de partida de una buena política. Hay que investigar qué daño hace cada droga, cómo altera la conducta humana, qué tan adictiva es, cómo deben ser las campañas de prevención, cómo deben ser las campañas de tratamiento; en lo que se ha avanzado muchísimo en

otras latitudes.

Hemos llegado a este punto por nuestra pasividad, pero, sobre todo, por la incapacidad del Gobierno, el Congreso y la opinión pública y los medios de Estados Unidos de ni siquiera abrir el debate y discutir cómo encontrar una alternativa a una política que, después de cuatro décadas, ha mostrado tan pocos resultados.

Varios de los grandes periódicos han pedido una revisión de la política, pero no los escuchan. La falta de coraje de los dirigentes políticos de ese país es inaudita. Están amarrados ciegamente a una política equivocada y costosa en nombre del fundamentalismo que los condujo a prohibir el alcohol y enfrentar a las gigantescas mafias que se desarrollaron. Lo que dicen es que es peligroso siquiera debatir, porque crimen es igual a narcotráfico y no quieren ser suaves contra el crimen, pues eso tiene riesgos electorales. Lo otro que dicen es que no hay alternativa, así tengan a la mano la europea.

Como dice Moisés Naím acerca de un posible debate sobre las drogas en Estados Unidos: está prohibido pensar.

Colombia, por su parte, debería revisar su política en los siguientes términos. Primero, que el presidente Santos, ojalá en compañía del presidente Calderón de México, se dirijan a la opinión pública de Estados Unidos y le soliciten de manera contundente hacer un debate serio sobre su política y adoptar los correctivos del caso. Segundo, abandonar los criterios tradicionales de medir el compromiso y el éxito de la política estadounidense con los parámetros de cuánta plata gastan, a cuánta gente meten a la cárcel, cuántos muertos genera ese gigantesco negocio, fruto de sus políticas prohibicionistas, y qué tanto ha subido el precio de la droga en las calles de Nueva York o Los Ángeles, cifra de muy dudosa veracidad, como muchas estadísticas sobre este tema.

Eso a Colombia y a México no les sirve para nada. Nos deberían contar por qué no pueden hacer un debate y, si lo hacen, qué resultados consiguieron, cuánto de esos USD 40.000 millones traspasaron a los sistemas de prevención y tratamiento, porque la retórica de la administración no sirve para nada. Que nos cuenten qué tanto reducen cada año el consumo de drogas, con cifras avaladas por una institución independiente.

— — ||  
|| — —  
xii César Gaviria Trujillo

Colombia y México tienen una autoridad moral incuestionable, y yo estoy seguro de que serían escuchados. El presidente Santos no puede seguir esperando la aprobación del referendo de California sobre legalización para darle un giro a nuestra política, como lo ha hecho en tantos otros frentes con singular tino y éxito.

César Gaviria Trujillo Ex presidente de la República de Colombia

## Introducción

En junio de 1971, hace ya cuarenta años, el presidente de Estados Unidos Richard M. Nixon declaró la “guerra contra las drogas”. En un ya célebre discurso, Nixon reiteró el compromiso con la prohibición del consumo de drogas psicoactivas y anunció un paquete de ayuda militar a los países productores y exportadores de drogas ilícitas. “El consumo de drogas ha asumido las dimensiones de una emergencia nacional [...] el peligro no pasará con el fin de la guerra de Vietnam. Existía antes de Vietnam y existirá después”, dijo Nixon de manera enfática.

Entonces nadie previó las consecuencias devastadoras de una decisión política motivada por factores coyunturales, por el aumento del consumo de drogas entre los soldados y veteranos de

la guerra de Vietnam y por la antipatía de Nixon hacia los jóvenes que se oponían a su cruzada anticomunista, muchos de ellos consumidores habituales de marihuana y otras drogas psicoactivas. Los motivos del presidente Nixon están perdidos en la historia, en los archivos de su presidencia. Las consecuencias de la guerra contra las drogas, por el contrario, son evidentes, aparecen registradas todos los días en los medios de comunicación de todo el mundo. La guerra contra las drogas tuvo probablemente una motivación coyuntural, pero ha tenido efectos permanentes, de largo plazo.

En particular, la guerra contra las drogas desencadenó una serie de eventos que, a la vuelta de algunos años, llevaron a la consolidación de Colombia como el principal exportador de cocaína a Estados Unidos. En 1971 comenzó a escribirse la historia contemporánea de Colombia. O, mejor, a torcerse, de manera lenta pero definitiva, el destino de nuestro país.

Paradójicamente, la guerra contra las drogas produjo un aumento considerable en el consumo de cocaína en Estados Unidos. “Nixon concentró su legendaria ira política en la marihuana” (Gootenberg, 2008, p. 308). Las primeras medidas represivas aumentaron las multas y las penas para el consumo de marihuana, <sup>1</sup> y heroína (Robbins, 1969, 16 de julio, p. 51).

1 Dietilamida de ácido lisérgico.

1

---

2 alejandro Gaviria y daniel Mejía

Pero no para el consumo de cocaína. En 1975 un documento oficial de la Casa Blanca afirmaba que la cocaína tenía una prioridad baja: “no tiene consecuencias serias tales como el crimen, la hospitalización o la muerte” (Gootenberg, 2008, p. 310).

El consumo de cocaína se toleró abiertamente por parte del gobierno de Nixon y de la sociedad estadounidense. A comienzos de los años setenta, la cocaína era percibida como una droga domesticada para consumidores glamorosos, hombres de negocios, actores de Hollywood y estrellas de rock, para lo que hoy llamaríamos (cabe el anacronismo) *la clase creativa*. La demanda creció con la aceptación gubernamental y social. Los consumidores tenían poco que temer. No había castigo. Ni tampoco estigma. Todo lo contrario: la cocaína era percibida como la champaña de las drogas. Las fiestas en Manhattan comenzaban con martinis y terminaban con “a hit of coke” (Demarest, 1981, 6 de julio).

Al mismo tiempo que crecía la demanda de cocaína, la oferta de marihuana, heroína y otras drogas psicoactivas disminuía sustancialmente como resultado de las medidas represivas puestas en marcha por el Gobierno de Estados Unidos. Miles de hectáreas de marihuana fueron fumigadas en México en los años setenta. Varias redes internacionales de distribución de heroína, entre ellas la famosa “French Connection”, fueron desmanteladas por la misma época (Gootenberg, 2008, p. 308). La marihuana comenzó a escasear en las calles de Estados Unidos. Lo mismo ocurrió con la heroína y el LSD. La caída en la oferta le abrió espacio al surgimiento de la cocaína.

El ascenso de la cocaína (y la correspondiente caída de otras drogas psicoactivas) puede estudiarse cuantitativamente. La figura 1 muestra el porcentaje de aparición, en cientos de miles de publicaciones en inglés, de las palabras *cocaine*, LSD y *marihuana*. Hasta comienzos de los años setenta, la palabra *cocaine* apenas figuraba en la literatura y en los reportes de la prensa escrita anglosajona. Una década más tarde, a comienzos de los años ochenta, su frecuencia de aparición ya superaba a la de las palabras LSD y *marihuana*. Desde el punto de vista del interés mediático y literario, la cocaína desplazó rápidamente a otras

drogas psicoactivas. El auge de esta comienza, paradójicamente, con la declaración de la guerra contra las drogas.

Al principio, la creciente demanda por cocaína fue atendida por traficantes sin mucha experiencia que aprovechaban la ausencia de controles en los aeropuertos de origen y destino. Los traficantes compraban la materia prima a los cultivadores, la procesaban localmente y la exportaban

Porcentaje

Introducción 3

a través de mensajeros espontáneos, reclutados entre viajeros de clase media. Los chilenos dominaron inicialmente el negocio. Pero su preeminencia llegó a un final abrupto como consecuencia del golpe de Estado de septiembre de 1973 (Gaviria, 2000, pp. 1-25). Diecinueve narcotraficantes chilenos fueron extraditados por el nuevo Gobierno militar en cuestión de meses. Bastó una insinuación de las autoridades de Estados Unidos en el sentido de que los traficantes podrían financiar las actividades de los grupos de izquierda que habían entrado en la clandestinidad. La guerra contra las drogas y la lucha anticomunista tuvieron inicialmente muchos vasos comunicantes.

0.001200 0.001100

0.001000 0.000900 0.000800 0.000700 0.000600 0.000500 0.000400 0.000300 0.000200 0.000100  
0.000000

1960

figura 1.

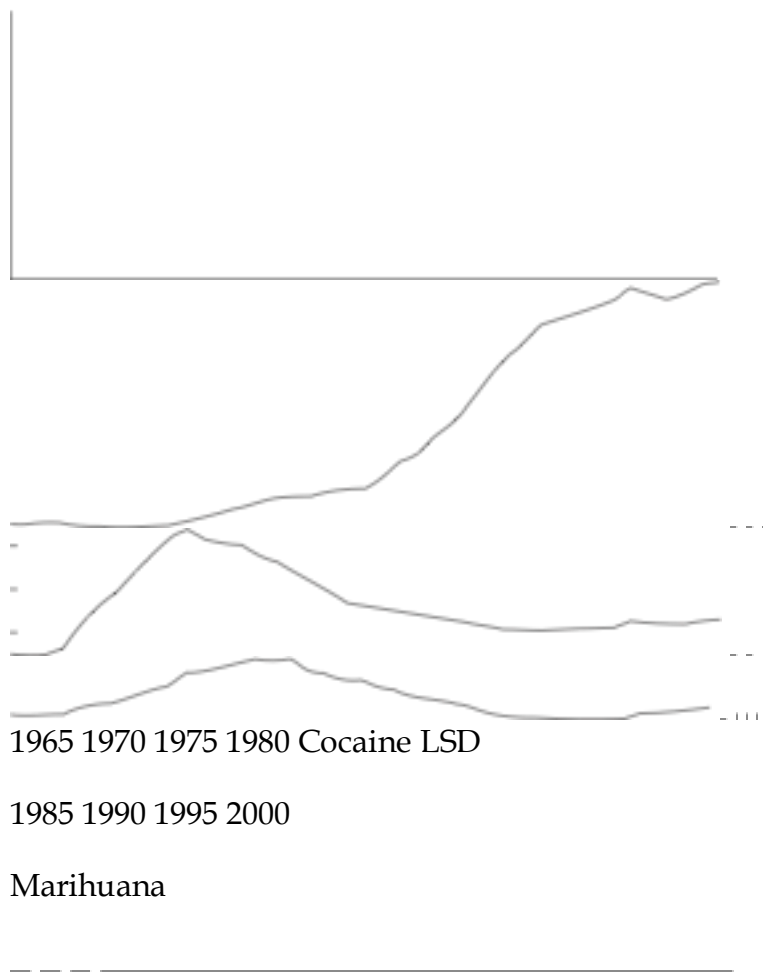
Fuente: ngrams.googlelabs.com

Los traficantes colombianos no dominaron inmediatamente el mercado



de exportación de cocaína. Los cubanos radicados en Estados Unidos, los argentinos y los italianos, entre otros, participaron activamente en el tráfico inmediatamente después de la desaparición de los chilenos. En mayo de 1974, en uno de sus primeros informes sobre el tráfico de cocaína, el diario colombiano *El Tiempo* reportó que varios estadounidenses, argentinos, chilenos, italianos y venezolanos habían sido detenidos en el aeropuerto El Dorado de Bogotá mientras intentaban embarcarse con cocaína hacia Estados Unidos (*El Tiempo*, 1974, 10 de mayo).

Usualmente llegaban a Colombia por unos días, compraban la droga en Leticia o en alguna ciudad de frontera y salían cargados de cocaína hacia Estados Unidos o Europa. Los traficantes colombianos eran un grupo más entre muchos otros. “En el mapa mundial del tráfico de drogas, Colombia es uno de los



Frecuencia de aparición de las palabras *cocaine*, *lsd* y *marihuana* en publicaciones en inglés

— — ||  
|| — —

4 alejandro Gaviria y daniel Mejía “tres o cuatro países más importantes”, informó el mismo diario *El Tiempo*

por la misma época (1973, 13 de mayo).

En pocos años, por razones todavía no plenamente entendidas, los traficantes colombianos se convirtieron en los principales exportadores de cocaína al mercado de Estados Unidos. Algunos estudiosos citan razones geográficas, otros mencionan causas sociológicas (el supuesto gusto de los colombianos por la ilegalidad). Pero el determinismo, geográfico o cultural, no es del todo convincente. La primacía colombiana bien pudo haber obedecido a eventos fortuitos, a accidentes históricos que se perpetraron por razones económicas, por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización.

La naturaleza azarosa, contingente de la primacía colombiana, hace más trágica la historia subsiguiente, los muchos efectos adversos del narcotráfico sobre la vida política, social y económica del país. El narcotráfico disparó la violencia. La tasa de homicidios pasó de menos de 30 por cien mil habitantes en 1978 a más de 70 en 1990 (Gaviria, 2000, pp. 1-25). Otros fenómenos criminales, entre ellos la extorsión, el tráfico de armas y el robo de vehículos, también florecieron como resultado de la consolidación del crimen organizado y el consecuente debilitamiento de la justicia. El narcotráfico produjo, en suma, un crecimiento acelerado del crimen violento, primero en algunos departamentos, más tarde en todo el país.

Pero el narcotráfico también afectó las instituciones. Inicialmente, infiltró los partidos tradicionales, después emprendió una guerra abierta contra el Estado y los medios de comunicación, más tarde

financió la expansión de los grupos guerrilleros, posteriormente pagó por el crecimiento de los grupos paramilitares y, más recientemente, por el surgimiento de las llamadas *bandas criminales*. Durante los últimos treinta años, los mayores desafíos a las instituciones colombianas han venido directamente de grupos de narcotraficantes o han sido financiados por el dinero del narcotráfico.

El narcotráfico corrompió, desde muy temprano, la justicia, la política y muchas actividades públicas y privadas. En marzo de 1978, en medio de la elección presidencial de entonces, un reportero del *New York Times* escribió un extenso informe en el que señalaba, entre otras cosas, que “los narcotraficantes han surgido no solo como una nueva clase económica, sino también como una poderosa fuerza política, con enlaces corruptos en todos los niveles de gobierno [...] Los dineros ilícitos afectaron las elecciones del Congreso, en las cuales muchos votos fueron comprados a diez dólares por unidad, particularmente en la costa atlántica” (Vidal,

— — ||  
| | — —  
Introducción 5

1978, 19 de marzo, p. E2). Más de treinta años después el poder corruptor del narcotráfico sigue siendo tan evidente como entonces. Poco ha cambiado al respecto.

Pero las consecuencias no pararon allí. Las relaciones internacionales del país se “narcotizaron”, pasaron a estar completamente dominadas por el tema de la droga. Colombia comenzó a ser percibida simplemente como un país productor y exportador de cocaína. Cada exportación, cada movimiento de capitales y cada viaje al exterior de un colombiano eran considerados sospechosos. La exportación de cocaína no solo transformó la realidad interna: también distorsionó las percepciones del mundo sobre el país.

En síntesis, el narcotráfico transformó profundamente la sociedad colombiana. En palabras de la historiadora Mary Roldán, el tráfico de cocaína “rompió la tradición, transformó las costumbres sociales, reestructuró la moral, el pensamiento y las expectativas” (Roldán, 2002). Las consecuencias son todavía visibles, hacen parte de la realidad económica, social e institucional de Colombia. Las causas son más difíciles de precisar. Hacen parte de una historia compleja, no plenamente resuelta, una historia que comenzó hace ya cuarenta años, en 1971, con la declaratoria de la guerra contra las drogas.

Colombia ha sufrido más que ningún otro país las consecuencias de la guerra contra las drogas. Lo sufrido en carne propia; la experiencia de cuarenta años como epicentro de una guerra infructuosa le confiere a Colombia (y a los colombianos) la autoridad moral e intelectual para disertar sobre las políticas antidroga, para señalar sus éxitos, sus fracasos y sus extravíos. Este libro está inspirado en esta convicción.

La presente publicación compila las investigaciones de un grupo diverso de profesores; diverso en un sentido amplio: metodológico, conceptual, incluso ideológico. Pero hay también un hilo conductor evidente, una constante en todos los capítulos: el respeto por los hechos, la propensión a analizar los datos y a juzgar las políticas no por sus intenciones o por su apego a una determinada doctrina, sino por sus resultados, por los efectos sobre la realidad económica, social e institucional.

## **1. Estructura y contenido**

El libro está dividido en cinco partes. La primera, “Dimensión del problema de las drogas en Colombia: producción, tráfico y consumo”, consta de dos capítulos. El capítulo 1 describe la cadena de producción y trá-

fico de cocaína en Colombia, cuantifica el valor agregado generado en cada eslabón del negocio y analiza finalmente la importancia macroeconómica de la producción y el tráfico de cocaína. El capítulo 2 estudia la evolución del consumo de drogas en Colombia durante los últimos quince años, caracteriza los consumidores de drogas ilícitas y analiza, de manera preliminar, los efectos sobre el consumo interno del fallo de la Corte Constitucional que ordenó, a mediados de los años noventa, la despenalización de la llamada *dosis personal*.

La segunda parte, “Políticas de reducción de oferta y demanda”, estudia las políticas antidroga en Colombia. Tres políticas son analizadas de manera exhaustiva: la política reciente de control de la producción y el tráfico de cocaína, las políticas de desarrollo alternativo y las políticas de prevención y tratamiento del consumo.

El capítulo 3 estudia la efectividad, los costos y la eficiencia de las políticas de reducción de la oferta puestas en marcha por el Plan Colombia, y evalúa, además, las distintas posibilidades de intervención en las actividades de producción y exportación de drogas ilegales en Colombia. El capítulo 4 estudia los programas de desarrollo alternativo; en particular, los esfuerzos más recientes encaminados a controlar los cultivos ilícitos mediante la promoción de actividades agrícolas lícitas. Por último, el capítulo 5 describe los programas, escasos y desarticulados en general, de reducción de la demanda y de tratamiento de los adictos en Colombia. El capítulo formula algunas recomendaciones concretas basadas en la evidencia científica y en las buenas prácticas documentadas en la literatura académica sobre este tema.

La tercera parte del libro, “Relaciones internacionales y políticas anti-droga en Colombia”, estudia la interrelación entre los vínculos externos de Colombia y el problema de la droga. Esta

parte consta de tres capítulos. En conjunto, los capítulos muestran que los esfuerzos de varios gobiernos por “narcotizar” la agenda de política exterior con el objetivo preponderante de conseguir ayuda y financiación para la lucha antidroga, han llevado a decisiones equivocadas, a desencuentros con países que tienen una aproximación diferente a la problemática de las drogas y al descuido de temas importantes de la agenda de política exterior. El capítulo 6 muestra, por ejemplo, que, con el fin de contrarrestar el desinterés por el tema de las drogas ilícitas de algunas organizaciones multilaterales, los gobiernos de Colombia han seguido la estrategia deliberada, retórica podría decirse, de resaltar el vínculo entre la producción y el tráfico de drogas con otros temas que sí son prioritarios para estas organizaciones como el terrorismo, el medio ambiente y los derechos humanos. El capítulo

tulo 7 describe los “desencuentros” recientes entre la Unión Europea y Colombia en materia de política de drogas: mientras que Colombia ha insistido repetidamente en una aproximación más represiva, la Unión Europea ha tendido a enfatizar políticas más equilibradas, centradas, por ejemplo, en la reducción del daño. Esta falta de entendimiento ha llevado a una cooperación europea reducida, limitada a áreas específicas, como el desarrollo alternativo, la conservación ambiental y el desarrollo económico de zonas rurales apartadas. Finalmente, el capítulo 8 muestra de qué manera la *securitización* de las políticas antidroga ha impedido un debate más amplio y constructivo en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. El capítulo señala, entre otras cosas, que Colombia debería aprovechar la coyuntura actual en Estados Unidos para promover un debate franco sobre la postura prohibicionista y una evaluación objetiva de los costos y beneficios del Plan Colombia.

La cuarta parte aborda los aspectos legales e institucionales de la guerra contra las drogas. El capítulo 9 presenta un estudio detallado sobre la sentencia de la Corte Constitucional que ordenó la despenalización del porte y consumo de pequeñas dosis de estupefacientes. A partir de una descripción de la aplicación cotidiana de la sentencia en cuestión en las calles de Bogotá, el capítulo muestra la divergencia entre la norma escrita y su aplicación práctica, especialmente, en los casos que involucran indigentes y hombres jóvenes de bajos recursos a quienes la Policía percibe, de antemano, como potenciales generadores de violencia y problemas sociales. El capítulo 10 describe las distintas respuestas jurídicas del Estado para enfrentar el narcotráfico y sus delitos conexos. El capítulo muestra que la creación de nuevos tipos penales y el endurecimiento de las penas no han llevado, en general, a una reducción significativa de los crímenes y delitos asociados al narcotráfico. Finalmente, el capítulo 11 aborda el tema del lavado de activos. El capítulo intenta cuantificar el lavado de activos en Colombia e identificar los canales a través de los cuales los recursos provenientes de actividades del narcotráfico ingresan a la economía colombiana.

La última parte del libro, “Instituciones y narcotráfico”, contiene cuatro capítulos. El capítulo 12 muestra, en su parte inicial, de qué manera el narcotráfico penetró diferentes ámbitos de la vida política, social y económica de Colombia, alterando así el curso de la historia del país. En la segunda parte, analiza una problemática más reciente: la conjunción de narcotráfico, paramilitarismo y política que dio origen al conocido escándalo de la “parapolítica”. El capítulo 13 estudia los efectos del narcotráfico sobre las opiniones y conductas políticas de los colombianos. Asimismo,

muestra que los habitantes de zonas donde existen cultivos ilícitos tienden a participar menos en procesos políticos y confían menos en las instituciones estatales: las campañas de aspersión aérea, por ejemplo, llevan a un declive significativo de la confianza en instituciones como la Policía Nacional. El capítulo 14 estudia la interrelación entre narcotráfico y crimen organizado. El capítulo muestra, en particular, que los choques criminales producidos inicialmente por la irrupción del tráfico de drogas se reprodujeron de manera endógena, habida cuenta de la disminuida capacidad de las instituciones judiciales y de policía de reaccionar de manera oportuna. Finalmente, el capítulo 15 reseña los vínculos de las organizaciones violentas con el negocio del narcotráfico en Colombia durante los últimos treinta años. El capítulo presenta dos estudios de caso que permiten visualizar el papel de las organizaciones violentas en la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia durante la época actual.

## **2. Algunas recomendaciones generales**

A pesar de que cada capítulo aborda temas y hace recomendaciones puntuales encaminadas a la formulación de políticas antidroga más eficaces, hay una serie de recomendaciones generales que se desprenden de una lectura global del libro. A continuación se resumen algunas de ellas.

1. La formulación de las políticas antidroga debería estar basada en la información disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo. En otras palabras, la evidencia científica, no la ideología, debería guiar el diseño de las políticas antidroga. Las políticas basadas en la evidencia no solo son en general más eficaces: estimulan al mismo tiempo un debate más abierto sobre la mejor manera de enfrentar un problema complejo, en cierta medida irresoluble.
2. Las políticas antidroga existentes en Colombia adolecen de falta de coordinación. No solo ahora, el problema es de



siempre. Se necesita, entonces, una arquitectura institucional distinta que permita una formulación coordinada de las políticas antidroga. En particular, se debería considerar la creación de una institución independiente que reemplace a la Dirección Nacional de Estupefacientes y que tenga la capacidad técnica y operativa para diseñar y coordinar la aplicación de políticas antidroga basadas en la evidencia.

3. La guerra contra la producción y tráfico de cocaína debe reorientarse. La evidencia disponible señala de manera casi definitiva que la aspersión aérea y la erradicación manual de cultivos ilícitos

— — ||  
| | — —  
Introducción 9

han sido muy costosas y poco eficaces en reducir la producción de cocaína. Por el contrario, la interdicción parece mucho más eficaz, pues golpea mayormente la rentabilidad del negocio y tiene, por lo tanto, un mayor poder disuasivo.

4. El consumo de drogas en Colombia ha crecido rápidamente. En la actualidad, las tasas de consumo son menores que las correspondientes a otros países de América Latina, pero están en alza y seguramente seguirán creciendo. Dado este contexto, la ausencia de políticas encaminadas a prevenir el consumo de drogas y a tratar a los adictos, es preocupante. La responsabilidad no solo recae en el Gobierno. En muchos de los países líderes en el diseño de políticas preventivas, las organizaciones no gubernamentales (ong) y la sociedad civil desempeñan un papel preponderante. Una de las funciones de los gobiernos es acompañar el trabajo de las ong y la sociedad civil, y financiar parcialmente sus actividades.
5. En materia internacional, el Gobierno colombiano tiene el conocimiento y la autoridad para promover un amplio

debate sobre la efectividad de la actual postura prohibicionista. La coyuntura actual en países como México y Brasil, donde la violencia relacionada con actividades del narcotráfico ha crecido sustancialmente, debería servir para promover un diálogo global sobre las políticas antidroga y para buscar nuevos aliados estratégicos en este empeño.

6. Los vínculos entre el narcotráfico y el crimen organizado en Colombia justifican el llamado reciente del Gobierno nacional a racionalizar la guerra contra las drogas. Como bien lo afirma el ex presidente César Gaviria en el prólogo de este libro, los éxitos de las políticas anti-droga de Colombia no se pueden medir por los aumentos en el precio de la droga en los países consumidores. Las políticas antidroga deben estar dirigidas a reducir el tamaño de las rentas asociadas al negocio de la producción y el comercio de drogas ilícitas, y a reducir en general el daño sobre la sociedad. ¿Cómo? Mediante políticas efectivas de prevención y tratamiento, de reducción de oferta que ataquen los eslabones de la cadena que producen el mayor valor agregado, mediante acciones que reduzcan los márgenes de ganancias del narcotráfico, mediante mecanismos de control que hagan cada vez más difícil el lavado de activos y mediante la dotación a los organismos judiciales de las herramientas adecuadas y los recursos necesarios para enfrentar los delitos asociados al narcotráfico a gran escala.

Cuarenta años después de la declaración de la “guerra contra las drogas”, el debate sobre la eficacia y los costos de las políticas prohibicionistas está al rojo vivo. Varios ex presidentes latinoamericanos y reconocidos intelectuales de todo el mundo han llamado la atención sobre la ineficacia y las consecuencias

adversas de la actual postura prohibicionista. Este libro es un aporte de la Universidad de los Andes a un debate inaplazable que necesita, hoy más que nunca, análisis informados que trasciendan los prejuicios y la inercia de las decisiones políticas.

Alejandro gavía Daniel mejía

## bibliografía

Demarest, M. (1981, 6 de julio), "Cocaine: Middle Class High", *Time Magazine*.

*El Tiempo* (1974, 10 de mayo), "Cae cocaína avaluada en 27 millones".

*El Tiempo* (1973, 13 de mayo), "Lo único cierto es que sube".

Gavía, A. (2000), "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: the Case of Colombia", *Journal of Development Economics*, vol. 61, pp. 1-25.

Gootenberg, P. (2008), *Andean Cocaine: The Making of a Global Drug*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press.

Robbins, W. J. (1969, 16 de julio), "Congress Gets Nixon's Bill to Curb Drug Abuses", *The New York Times*, p. 51.

Roldán, M. (2002), *Blood and Fire: La Violencia in Antioquia, Colombia, 1946-1953*, Durham, Duke University Press.

Vidal, D. (1978, 19 de marzo), "Colombia is Still the Gem of the Cocaine Traffic: the U.S. is Both Chief Consumer and Principal Worrier", *The New York Times*, p. E2.

---

# ÉXITOS MODERADOS Y EXTRAVÍOS PERMANENTES DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS EN COLOMBIA

*Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, eds. Bogotá, Universidad de los Andes, 2011, 445 pp.

*Leonardo García Jaramillo\**

**A**lbert Einstein habría calificado de estúpida la guerra contra las drogas pues definió la estupidez como la actitud de esperar resultados diferentes haciendo siempre lo mismo. Ni los países productores, que ponen los muertos, ni los países consumidores, que ponen los dólares, están satisfechos con los resultados de la larga y fallida guerra contra las drogas. ¿Por qué el pertinaz empeño en mantener una política que no logra los resultados esperados?

En Colombia y México aumenta el número de trabajos académicos sobre las políticas antidrogas, lo que enriquece el debate sobre el tema<sup>1</sup>. Además de ser fuentes valiosas de información, proponen medidas de política e influyen paulatinamente en el debate público. También abundan las columnas de prensa, los estudios institucionales y los informes especializados que llaman a replantear la política y a orientar debidamente a la opinión pública. Los medios de comunicación registran más que antes los resultados de los estudios y análisis críticos, como los informes de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia liderada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso, César Gaviria y Ernesto Zedillo.

A esto se suman algunos hechos que hacen pensar en la posibilidad real de que el debate salga de las aulas universitarias y la prensa, y

se extienda a los centros de decisión política. En 2009 varios países europeos reunidos en la Comisión de Estupefacientes propusieron

\* Profesor del Departamento de Humanidades, de la Escuela de Derecho y editor de la Revista de Humanidades de la Universidad EAFIT, Medellín. Miembro del Instituto de Estudios Constitucionales “Carlos Restrepo Piedrahita” de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia, [leonardogj@gmail.com]. Fecha de recepción: 9 de agosto de 2011, fecha de modificación: 15 de febrero de 2012, fecha de aceptación: 2 de marzo de 2012.

<sup>1</sup> Sobresale el libro *¿Qué hacer contra las drogas?* de Rodolfo Vázquez, ed., México D.F., Fontamara, ITAM, 2010.

---

Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

338 *Leonardo García Jaramillo*

adoptar políticas para reducir los daños en el tratamiento de los consumidores. En noviembre de 2010 se realizó en California un referendo para legalizar el uso recreativo de marihuana que, si bien no fue aprobado, suscitó amplia discusión. Hace poco el presidente Obama declaró que el debate sobre la legalización de las drogas era legítimo, a lo que hizo eco el Presidente Santos invitando a iniciar un debate abierto sobre las políticas antidrogas. La Canciller Holguín subrayó: “Definitivamente la lucha contra las drogas no ha sido lo exitosa que debería ser, y este es un tema que los países tienen que conversar”. Aunque el ex presidente Uribe tuvo como aliado al Partido Conservador cuando impulsó una reforma constitucional para castigar el consumo de la dosis mínima, el presidente del Congreso, Juan Manuel Corzo, admitió que “la legalización es un buen camino”.

El libro *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, de Alejandro Gaviria y Daniel Mejía, profesores de la Universidad de los Andes, no solo es un aporte al estado del arte sino una valiosa contribución al debate por las razones que se exponen en esta reseña. Sus quince capítulos se organizan en cinco partes. La primera analiza la cadena de producción, la importancia macroeconómica del narco- tráfico y la evolución del consumo local durante los últimos

quince años. La segunda examina los resultados, costos e importancia de los resultados de tres políticas de reducción de oferta y demanda: el control de la producción y el tráfico de cocaína, las políticas de desarrollo alternativo y las poco efectivas políticas de prevención y tratamiento del consumo. La tercera aborda el complejo problema de las relaciones internacionales frente a las políticas antidroga y demuestra que la prioridad de la guerra contra el narcotráfico y su articulación artificiosa a cuestiones sensibles en Europa –como el tema ambiental y el de derechos humanos– para conseguir apoyo, han tenido resultados desfavorables en la agenda de política exterior. La cuarta parte trata algunos aspectos jurídicos e institucionales de la guerra contra las drogas, como las consecuencias de la polémica sentencia de constitucionalidad 221 de 1994 que despenalizó la dosis personal, para concluir que su aplicación, usando como muestra las calles bogotanas, difería tratándose de jóvenes de bajos recursos e indigentes percibidos por la policía como eventuales delincuentes. En forma singularmente interesante se estudian los efectos fallidos, en términos de reducción del delito, de la creación de tipos penales y endurecimiento de penas del narcotráfico y delitos conexos. La última parte coincide con la última faceta del negocio: la injerencia de las ganancias del tráfico de drogas en las instituciones del poder

Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

Éxitos moderados y extravíos permanentes de la política antidrogas en Colombia 339

público y en los principales ámbitos de la vida nacional, agravada por la intención manifiesta de influir en los procesos electorales de todo nivel. Esas ganancias también contribuyeron a desestabilizar al país financiando a los grupos paramilitares que ejercieron un poder efectivo con políticos del ámbito nacional y regional, con quienes se aliaron para delinquir y que representaban sus intereses o los favorecían burocráticamente. El narcotráfico ha incidido en la actitud ciudadana, pues no solo económica, social y política sino también culturalmente se perciben efectos del *modus vivendi* de la

mafia en las opiniones y conductas políticas de los ciudadanos. La fisonomía del país cambió debido al narcotráfico y a la guerra contra las drogas. No es fortuito el éxito de telenovelas recientes donde, a pesar de los crímenes que comete y la corrupción que ejerce, el narcotraficante se muestra como una persona exitosa y socialmente aceptada.

Luego de la desastrosa guerra de Vietnam, en las altas esferas de la política estadounidense se fraguó otra guerra de consecuencias incluso más desastrosas. Siendo un presidente popular, Richard Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1971. Un año después ganaría holgadamente un segundo periodo presidencial. La juventud que hasta entonces consumía marihuana, no solo se estaba entusiasmado por drogas más fuertes, sino que hubo una menor oferta de marihuana y una mayor demanda de cocaína debido a que reflejaba cierto estatus social<sup>2</sup> y a que la batalla cotidiana en las calles estadounidenses, en la guerra contra las drogas, se libraba casi exclusivamente contra los marihuaneros; pues, como señalan los editores del libro, basados en reputada bibliografía, se creía que la cocaína no tenía los efectos negativos que mostraba la marihuana.

Las medidas represivas selectivas, no solo según el consumidor sino según el tipo de droga, incentivaron a los marihuaneros a consumir cocaína para eludir el estricto control policial. Por factores no suficientemente explicados hasta ahora, Colombia se convirtió con el paso de los años en el principal abastecedor de ese mercado emergente. Quizá por factores como las tierras y los climas propicios para sembrar las plantas, el abandono del Estado de vastas regiones del territorio capturadas por narcos y bandas a sueldo que suplieron la demanda, con el pronto suministro de campesinos pobres y sin oportunidades laborales o educativas que encontraron en el cultivo de la hoja de coca una actividad laboral con demanda fija y un alto precio estable. Esa es la historia en los Santanderes y el Cesar bajo el control del ELN.

<sup>2</sup> Como recuerdan los editores en la Introducción, citando a Michael Demarest: “Las fiestas

en Manhattan comenzaban con martinis y terminaban con pases de cocaína”.

Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

340 *Leonardo García Jaramillo*

Pequeños traficantes suplían la demanda de cocaína, primero importando la base de coca y después comprándola a los campesinos colombianos; luego la procesaban artesanalmente y la exportaban aprovechando los rutinarios controles aeroportuarios. Las redes desde el “laboratorio” hasta la calle de Nueva York solo se tejerían del todo con los carteles de Cali y Medellín hacia 1980. La historia contemporánea de nuestro país se empezó a escribir en las declaraciones contra las drogas que se impartían en Estados Unidos. Virgilio Barco acogió esa retórica ante la arremetida terrorista de los carteles contra el Estado y la sociedad. Enfrentando a los carteles y emprendiendo una guerra contra las drogas, en 1990 fue anfitrión de una cumbre sobre el tema, a la que asistieron los presidentes George Bush de Estados Unidos, Jaime Paz de Bolivia y Alan García de Perú.

El resultado inmediato fue el ascenso vertiginoso de delitos como el homicidio, el tráfico de armas, el lavado de dinero, el contrabando, el hurto en distintas modalidades, el secuestro político y extorsivo, y el terrorismo. Recordemos que entre los acontecimientos políticos, jurídicos y sociales que confluyeron a finales de 1980 en la necesidad de reformar el texto constitucional vigente eran muy significativos los desafíos que impuso la violencia ejercida por el narcoterrorismo de “Los extraditables” a la sociedad colombiana, que en 1989 asesinaron al gobernador de Antioquia Antonio Roldán Betancur y al candidato presidencial Luis Carlos Galán. En la misma campaña presidencial para el cuatrienio 1990-1994 fueron asesinados, por órdenes del narcoterrorismo, otros tres candidatos presidenciales: Jaime Pardo Leal en 1987 y Bernardo Jaramillo y Carlos Pizarro en 1990. Antes cayeron el ministro de justicia Rodrigo Lara Bonilla (1984), el director de *El Espectador* Guillermo Cano (1986) y el procurador Carlos Mauro Hoyos (1988).



En el libro se propone una interesante cuantificación del lavado de activos y se identifican canales a través de los cuales ingresan los recursos ilícitos camuflados a la economía colombiana. Los narcos colombianos se infiltraron en la política, primero con ánimo de injerencia social, como Lehder en el Quindío, y luego con una agenda política clara: impedir la extradición. Con la alianza entre grupos armados irregulares y políticos delincuentes, el país sufrió el efecto corruptor del dinero y del poder del narcotráfico en las más altas esferas del Estado. Como enfatiza el ex presidente César Gaviria en el prólogo, ninguno de los países productores ha pagado un costo tan alto como Colombia en términos de vidas de dirigentes políticos, jueces, policías, soldados, periodistas y miembros de la sociedad civil. En

Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

Éxitos moderados y extravíos permanentes de la política antidrogas en Colombia 341

ningún otro contexto se han visto los grados de corrupción mafiosa de la justicia y la política. El libro fue inspirado por el hecho de que Colombia ha sufrido especialmente las consecuencias de esa guerra fallida contra las drogas que no ha reducido la oferta, rebajado el precio ni desincentivado el consumo; y expresa la genuina convicción de que cuatro décadas de experiencia dan a los líderes colombianos un conocimiento y, como se dice, una “autoridad moral” para propiciar un debate que lleve a revisiones efectivas del actual esquema para enfrentar el problema de las drogas en el mundo.

En forma errónea se pensaba que el ataque a las fuentes de producción (fumigación de cultivos, erradicación manual, destrucción de laboratorios de procesamiento, interceptación de las cadenas de distribución, encarcelación de “jibaros” y extradición de capos) reduciría la oferta y, permaneciendo estable la demanda, el precio ascendería vertiginosamente, haciendo inaccesible el producto. Se ha demostrado que el precio no ha variado sustancialmente en las últimas décadas, mientras que los recursos invertidos

(¿desperdiciados?) en la guerra contra las drogas ascienden a billones. El comercio de la droga, que no solo tiene una demanda inelástica sino una oferta elástica, no se reduce únicamente con políticas de reducción de la oferta.

El propósito de no eternizar las graves consecuencias de la fallida guerra contra las drogas es una motivación para tomar en serio este nuevo aporte al debate y a la revisión crítica de los flacos resultados de las estrategias en cada una de las batallas libradas en esta guerra. El hecho de que no existan los grandes carteles y capos anteriores y que las bombas terroristas no estremezcan los centros urbanos hace pensar que algunas de las batallas en la guerra contra las drogas han sido efectivas cuantitativamente en cierta medida. Pero el negocio si- gue floreciendo, para vendedores y para consumidores. El narcotráfico tiene un alto poder de relevo que frustra muchas iniciativas policiales contra cabecillas y capos pues, a pesar de las bajas, los encarcelados y los extraditados, la producción y el consumo poco han disminuido. Saturar las cárceles de pequeños vendedores y consumidores no reduce la oferta de drogas en las calles, lo cual indica que se debe implementar otro tipo de políticas, no excluyentes sino complementarias, como la educación en los países consumidores sobre los riesgos del consumo y el tratamiento de quienes consumen no como delincuentes sino como enfermos. Ante el fracaso de las políticas de seguridad basadas exclusivamente en la represión del consumo, hay que idear políticas de reducción del daño.

Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

342 *Leonardo García Jaramillo*

El relevo en el negocio no solo se debe a su inusitada rentabili- dad, a pesar del riesgo correlativo, sino a las condiciones de pobreza, desigualdad, subdesarrollo, desempleo y déficit de derechos mínimos que padecen quienes resultan carne de cañón idónea para el negocio, debido a sus necesidades acuciantes que muchas veces, al borde de la desesperación, los llevan a aceptar las propuestas de

viajar como mulas, cuidar laboratorios (o “cocinas”, como se los llama) o manejar el negocio de menudeo; no se trata pues, en todos los casos, de delincuentes ambiciosos sino también de personas necesitadas de oportunidades para subsistir. Mientras Colombia siga con más de la mitad de la población en situación de pobreza, siga siendo el cuarto país más desigual del mundo en distribución del ingreso, con un índice de Gini de 0,58<sup>3</sup>, y se mantengan casi invariables cifras de desempleo o empleo informal y subempleo, habrá personas necesitadas que fácilmente serán cooptadas para abastecer la mano de obra de la parte más riesgosa del negocio.

La represión carcelaria incluso agrava el problema, como se sabe por las altas tasas de consumo de todo tipo de drogas en las cárceles colombianas. Así no se resuelve el problema, ni el del consumidor, porque no dejará de consumir estando preso, ni el de la sociedad, por el poder de relevo en el negocio y porque una vez fuera de la cárcel el consumidor y el vendedor seguirán desempeñando el mismo rol. El fin resocializador de la pena no se cumple. Demostrado el fracaso, rotundo o relativo pero en todo caso el fracaso, de las medidas actuales para reducir el consumo, preocupa que el ascenso de la demanda interna no se enfrente con otro tipo de medidas, no represivas sino educativas u orientadas a prevenir el consumo y tratar a los adictos no como sujetos que por el hecho de consumir drogas merecen una celda o la sanción policiva, sino como personas necesitadas de tratamiento. La historia de la guerra contra las drogas ha enseñado que no es solo mediante el ataque frontal a los carteles y sus brazos armados como se interfiere el negocio de manera efectiva. El crimen, la violencia y la corrupción que genera la droga son el resultado de políticas antidrogas fallidas.

Este libro no solo es una pieza importante en el estado del arte, sino que era necesario, pues la evidencia empírica, los resultados del análisis, el rigor de los estudios de caso y la óptica interdisciplinaria lo convierten en un valioso material para el especialista y el interesado en estos temas. Hace, en efecto, una diáfana y completa radiografía de lo que ha sido, y quizá siga siendo si no cambia el

enfoque, la mayor guerra que hemos enfrentado los colombianos.

<sup>3</sup> En términos comparados, de 205 países en el mundo, ¡sólo estamos mejor que 3! Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

Éxitos moderados y extravíos permanentes de la política antidrogas en Colombia 343

Un inevitable desconcierto siente el lector a medida que avanza en la lectura del trabajo, pues revela con solvencia argumentativa que las políticas puntuales que han adoptado los países productores no se basan en el mejor conocimiento disponible ni en la evidencia científica, ni retoman elementos de las experiencias fallidas para recomponer la política. El modelo de prevención adoptado por los distintos gobiernos tampoco ha arrojado buenos resultados, y son casi risibles las campañas de “cero tolerancia” (p. ej., la propaganda de “la mata que mata”). Con respecto al consumo, el libro insiste en la necesidad de enfocarse en grupos de alto riesgo, con estrategias fundamentadas en información veraz.

No ha sido la investigación científica la que ha guiado estos años de guerra. Diversos estudios revelan que medidas costosas como la aspersión aérea de glifosato y la erradicación manual de cultivos no han logrado reducir con eficacia la producción de coca. Asimismo, la falta de coordinación interinstitucional ha sido el común denominador en la acción del Estado. Para remediar estas situaciones, los autores proponen medidas de política, como la creación de una institución independiente que apoye el diseño y la coordinación de la ejecución de las políticas antidrogas, que sea dotada de la capacidad técnica y operativa de la que carece la Dirección Nacional de Estupefacientes.

Desde el punto de vista editorial, el libro tiene el atributo de haber superado el principal desafío de las compilaciones: una línea editorial clara y una estructura temática sólida. Muchas veces los trabajos compilados son reuniones de ensayos disímiles disfrazadas de libro. Es llamativo el grupo de académicos que participa en la obra: economistas, juristas y politólogos presentan estudios que dan

elementos no solo ilustrativos sino también inspiradores para repensar un problema que ha signado la historia política de nuestro país en los treinta últimos años. Como todo buen trabajo interdisciplinario, los estudios parten de la realidad social con fundamento empírico y estadístico, analizan la normativa nacional e internacional sobre el tema y destacan elementos de la relación costo-beneficio de ciertas medidas que, a pesar de su falta de efectividad, siguen siendo dominantes en la guerra contra las drogas.

En el proceso de elaboración de las políticas públicas, los objetivos son elementos de análisis ineludibles al evaluar los resultados efectivos en la esfera social, económica e institucional para determinar los nuevos rumbos de la política. Este libro hace las evaluaciones con respeto por los hechos y el fundamento científico y académico. El rigor científico, el cuidado metodológico y la asepsia de ideologías

*Revista de Economía Institucional*, vol. 14, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

344 *Leonardo García Jaramillo*

recalcitrantes lo hacen también una obra que no sigue un canon impuesto por directrices políticas muchas veces infundadas, sino que enfrenta con honestidad intelectual y empeño el reto de responder con originalidad a los desafíos con nuevos instrumentos de análisis, juicio y crítica.

Hay algunas voces con eco en la academia y la opinión pública pero que permanecen en el vacío político, las cuales claman por una profunda revisión de las formas actuales de combatir la producción y el tráfico de drogas, y sobre todo de tratar la drogadicción no como un delito sino como un asunto de salud pública. Lo imperativo en la discusión, no solo local, no es legalizar las drogas sino tratar el consumo como un problema del sistema de salud y no del sistema penal. Las políticas deben pasar de la represión a la prevención, no solo para que menos personas sean afectadas por este flagelo que

destruye individuos, familias y sociedades, sino también para reducir sus cuantiosas utilidades.

Si bien hoy se tiende a sostener, con base en estudios, que la despenalización de ciertas drogas no aumenta su consumo, y que la ejecución de políticas menos restrictivas no ha tenido incidencia directa en los patrones de consumo, es remota la posibilidad de que haya un cambio en la política trasnacional sobre las drogas, debido a las condiciones impuestas por países como Estados Unidos y Suecia<sup>4</sup>. La experiencia de varios países muestra que los consumidores no deben ser encarcelados. Portugal, por ejemplo, ha adoptado medidas distintas de la represión y ha probado que el consumo no se eleva y sí disminuye la violencia. Las políticas exitosas en un contexto no se pueden trasladar a otro con la ingenua pretensión de que tengan los mismos resultados, pues hay circunstancias contextuales que son determinantes al implementar medidas de política pública, en este caso para el consumo de drogas.

El alto número de muertes relacionadas con el consumo de drogas no disminuirá mientras las políticas represivas se mantengan como única respuesta institucional. Deben tomarse medidas educativas y de salud pública efectivas complementarias que no excluyan ni sustituyan a las medidas policiales. Las políticas de ataque al consumo deben continuar pero complementadas con medidas de prevención y tratamiento que ayuden a impedir el consumo por vez primera y a rehabilitar al adicto. Las contribuciones del libro no proponen entonces reducir la persecución de delitos relacionados con las drogas ni la

<sup>4</sup> En septiembre de 2008 se formó la Federación Mundial contra las Drogas que reúne a varios países y ONG que abogan por la prohibición absoluta de las drogas.

atenuación punitiva de su producción y su tráfico. La mejor perspectiva para observar el problema debe trascender la

criminalización e incluir la prevención. El paradigma prohibicionista debe repensarse porque independientemente de que se sustente que la guerra contra la droga fracasó, en las distintas contribuciones del libro hay consenso en esta que no dado los resultados esperados: no ha disminuido el número de adictos ni ha afectado el precio de la droga.

El tratamiento del consumidor debe ir acompañado de una política educativa y de prevención, y si bien esa política exigirá recursos para que sea sostenible, serán sin duda menores que los de sostener la guerra tal cual; recursos no solo entendidos en términos institucionales y económicos, sino también de vidas humanas. Una política menos lesiva sería correlativamente menos costosa. Otro costo elevado es el presupuesto invertido en diversos campos, pues como se indica en el prólogo, incluso en los duros tiempos del Plan Colombia, nueve de cada diez dólares gastados en la guerra eran aportados por el Estado colombiano. El gasto en el Plan pasó del 3,7% del PIB en 1999 al 4,2% una década después, al paso que la administración Obama redujo en un 13% los aportes. Es elocuente que, del lado consumidor, del total de recursos del erario que el gobierno norteamericano invierte en la guerra contra las drogas, el gran porcentaje se destine al sistema judicial, policial y penitenciario. El combate frontal contra los carteles de la droga, como lo sufre el pueblo mexicano, no solo tiene un alto costo monetario sino también un altísimo costo social, más difícil de estimar, que se refleja en el aumento de la tasa de muertes violentas, los índices de delincuencia, secuestros y delitos conexos.

Si bien las causas del crimen organizado en México, Colombia y Brasil no se reducen al tráfico de drogas, es poco discutible que la relación entre estos dos elementos es necesaria, si bien no en su existencia sí en su actual grado de intensidad. Quizá la “colombianización de México”, como dicen los medios, propicie una coyuntura en la que se configure una posición conjunta para que el debate trascienda los recintos académicos e irradie los foros políticos, donde se evalúen con evidencia adecuada los objetivos y

la efectividad de los medios elegidos para cumplirlos. Solo una alianza regional entre los países que ponen los muertos y compran las armas al imperio con los dineros que regresan lavados por el tráfico de drogas puede situar en la agenda política global el tema de cómo abordar la producción y el tráfico de drogas, y el tratamiento de los consumidores. Los académicos que padecen esos conflictos están llamados a ejercer presión para reorientar una guerra fallida de la que todos somos víctimas.

Revista de Economía Institucional, vol. 14, n.o 26, primer semestre/2012, pp. 337-345

## A \$13,6 billones asciende negocio de cocaína en Colombia

**Así lo registra un documento de los investigadores de la [Universidad de los Andes](#), Daniel Mejía, Daniel Rico y Alejandro Gaviria, incluido en el texto "Políticas antidroga en Colombia. Éxitos, fracasos y extravíos"**

Bogotá, mayo. La producción y tráfico de cocaína en [Colombia](#) asciende a \$13,6 billones, lo cual representa el 2,3 % del Producto Interno Bruto del país, concluye un estudio de la Universidad de los Andes financiado por el Banco de la República y puesto a consideración de la Comisión Tercera por las directivas del Emisor. El estudio prevé que "con datos a 2008, el valor agregado se distribuye así: \$1.2 billones corresponden al valor de la hoja de coca producida; \$0.8 billones, al valor agregado de la base de coca; \$2 billones, al valor agregado de la transformación de base en clorhidrato de cocaína; y \$9,6 billones, al valor generado en el eslabón del tráfico".

El estudio también advierte que detrás de esa monumental producción y tráfico de cocaína se encuentran miles de ciudadanos, redes de compradores, especialmente [grupos](#) armados ilegales y mafias internacionales.

"Detrás de las cerca de 80.000 hectáreas cultivadas con coca y las cerca de 430 toneladas métricas de cocaína (Tm) producidas que estimó Naciones Unidas para 2008 (o las 119.000 hectáreas cultivadas con coca y las casi 300 Tm de cocaína producidas en el mismo año que estima (ONDCP) están las decisiones económicas de centenares de miles de [familias](#) que cultivan hoja de coca, y la articulación de esas complejas redes de compradores de base de coca, en su mayoría actores armados



ilegales, con distribuidores de insumos y precursores y con cadenas de corrupción y mafias transnacionales de tráfico de cocaína”, describe el reporte.

Así mismo, establece que “los cultivos de hoja de coca en Colombia afectan en p a 200 municipios, que son el 18% del total de los municipios en Colombia, en un de 225 mil kilómetros cuadrados, es decir, el 19% de la superficie total”.

El estudio revela que “casi la mitad de los cultivos de coca (47%) se concentran **10** municipios de la Nación. Sin embargo, registra que “la producción de cocaína Colombia ha caído en aproximadamente 32%, durante los últimos cuatro años”.

Las conclusiones se publicaron en la introducción del libro “Políticas antidroga en Colombia. Éxitos, fracasos y extravíos”, y en el capítulo “la microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia”.