

Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos

Alejandro Gaviria Uribe
Daniel Mejía Londoño
(compiladores)



Prólogo por César Gaviria Trujillo

 Universidad de
los Andes

Alejandro Gaviria es Ph. D. en Economía de la Universidad de California (San Diego). Actualmente es decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Ha sido autor de varios libros y artículos académicos sobre desarrollo económico, educación y movilidad social. Fue subdirector del Departamento Nacional de Planeación, subdirector de Fedesarrollo e investigador del Banco Interamericano de Desarrollo.

Daniel Mejía es Ph. D. en Economía de la Universidad de Brown. Actualmente es profesor asociado de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Su trabajo académico se ha centrado en los temas de criminalidad y violencia política y en la evaluación de las políticas antidroga en Colombia. En el pasado se desempeñó como investigador del Banco de la República y de Fedesarrollo.

Cuarenta años después de la declaración de la “guerra contra las drogas” por parte del presidente Nixon, el debate sobre la eficacia y los costos de la prohibición 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 del énfasis prohibicionista. Este libro, que recoge las investigaciones de académicos de muchas disciplinas, analiza de manera minuciosa la experiencia de Colombia, los éxitos, los fracasos y los extravíos de las políticas antidroga en uno de los principales protagonistas de una guerra que ya completa cuatro décadas.

El libro abarca muchos temas: la economía de la producción de drogas ilícitas, las políticas para la reducción del consumo y para la disminución de la oferta durante el Plan Colombia, la injerencia de la problemática de las drogas en las relaciones internacionales, las políticas para evitar el lavado de activos, la conexión entre el tráfico de drogas y la parapolítica, las estrategias contra el crimen organizado, entre otros. Pero más allá de la diversidad temática, hay un hilo conductor en los diferentes capítulos: la necesidad de analizar objetivamente, a partir de la evidencia disponible, qué funciona y qué no. Este libro es un aporte de la Universidad de los Andes a un debate inaplazable que necesita, hoy más que nunca, trascender las posturas ideológicas y las opiniones preconcebidas.

ISBN 978-958-695-602-4



 Universidad de
los Andes

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	vii
PRÓLOGO	ix
INTRODUCCIÓN	1
I. DIMENSIÓN DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN COLOMBIA: PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO	13
1. La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia <i>Daniel Mejía y Daniel Mauricio Rico</i>	15
2. El consumo de droga en Colombia <i>Adriana Camacho, Alejandro Gaviria y Catherine Rodríguez</i>	41
II. POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE OFERTA Y DEMANDA	67
3. Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia <i>Daniel Mejía</i>	69
4. Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009) <i>Carlos Zorro</i>	91
5. La demanda como drama: la prevención y el tratamiento del uso de drogas en Colombia <i>Jorge Larreamendy-Joerns y María Fernanda Vence</i>	121

III. RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICAS	
ANTIDROGA EN COLOMBIA	147
6. La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión <i>Sandra Borda</i>	149
7. Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación <i>Muriel Laurent</i>	177
8. Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas <i>Arlene Beth Tickner y Carolina Cepeda</i>	205
IV. ASPECTOS LEGALES E INSTITUCIONALES DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS	235
9. Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia <i>Julieta Lemaitre y Mauricio Albarracín</i>	237
10. El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos <i>Manuel Iturralde y Libardo José Ariza</i>	271
11. La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos <i>Carlos Caballero y Alfonso Amaya</i>	301
V. INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO	329
12. Narcotráfico: mutaciones y política <i>Álvaro Camacho</i>	331
13. Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional <i>Miguel García</i>	357
14. Estrategias contra el crimen organizado <i>Juan Carlos Echeverry y María Paula Gómez</i>	387
15. Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia <i>Arlene Beth Tickner, Diego García y Catalina Arreaza</i>	413

PRÓLOGO

La publicación de este libro representa un hito en la manera de enfrentar 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 económico por cuenta de esta lucha en el período aún no concluido del narcoterrorismo. 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 carteles, muertos y de presos en las cárceles. Nada se ha logrado en la reducción 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

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-

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.

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, LSD¹ y heroína (Robbins, 1969, 16 de julio, p. 51).

1 Diethylamida de ácido lisérgico.

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 comienzo, 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

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.

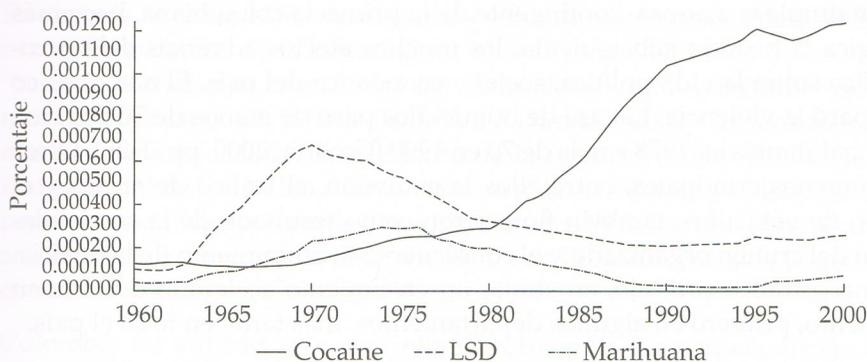


FIGURA 1. Frecuencia de aparición de las palabras *cocaine*, *LSD* y *marihuana* en publicaciones en inglés

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

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 perpetuaron 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,

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 antidroga 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 capí-

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

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 antidroga 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 GAVIRIA
Daniel MEJÍA