

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