

# ANOTACIONES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL PAPEL DEL ESTADO EN TORNO AL CONSUMO DE DROGAS EN COLOMBIA. Una reseña histórica y crítica.<sup>1</sup>

*JAIME VELOSA FORERO<sup>2</sup>.*

Se hace un recuento histórico de las acciones del estado frente al tema drogas. Se presentan fechas, cifras, estadísticas y políticas del estado frente al asunto. Se hace un breve análisis crítico.

El inicio de los planes y programas dirigidos desde el estado Colombiano para realizar acciones e intervenir frente al tema drogas se pueden ubicar formalmente en el año 1969 cuando se creó el consejo nacional de instrucción criminal al que le atribuyen entre otras funciones el control sobre las sustancias estupefacientes. Fue sin embargo en 1973 bajo la administración del presidente conservador Misael Pastrana Borrero que se establecieron y se desarrollaron las primeras políticas públicas sobre el tema, con la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Oficina de estupefacientes del Ministerio de Justicia, que por medio del Decreto 1188 de 1974 prohíbe y penaliza las sustancias psicotrópicas y que establece en julio de 1974 un convenio entre el Gobierno de Colombia y la oficina de las Naciones Unidas -el PNUD- cuyo mandato y objetivos son "coordinar todas las actividades de fiscalización de las drogas, promover la observancia de los tratados internacionales y ofrecer un liderazgo eficaz sobre la materia control de uso indebido de drogas". A partir de ese momento y hasta 1990 las acciones en este sentido son coordinadas y lideradas en gran medida por este organismo.

Esta década y la siguiente están marcadas por la "bonanza marimbera" que puso a Colombia en el escenario internacional por la exportación de marihuana principalmente hacia Estados Unidos y por la reacción de los gobiernos de entonces, que iniciaron acciones de control policial y de fumigación en extensas áreas de la costa caribe.

Un hecho muy importante ocurre en enero de 1986 tras el asesinato del ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla, víctima de un nuevo fenómeno: la aparición de las mafias ligadas al tráfico y exportación de cocaína, que hizo que el gobierno expidiera La ley 30 del 86 que creó un nuevo estatuto nacional de estupefacientes "que endureció" "la lucha contra el crimen y la droga" y desarrolló políticas enfocadas a controlar el tráfico de sustancias y a judicializar a sus responsables. Esta ley penaliza de manera drástica los hechos ligados a las drogas, incluyendo el consumo de sustancias.

En el 90 bajo el gobierno del liberal Virgilio Barco se creó la Dirección Nacional de Estupefacientes con la misión de ejecutar las acciones del gobierno y en

<sup>1</sup> Elaborado en julio de 2007.

<sup>2</sup> Psicólogo - Psicoanalista. Universidad Nacional. Director Fundación Aedificare.

especial las del Consejo Nacional de Estupefacientes. Y que sin bien plantea acciones de prevención y rehabilitación dirige sus acciones al control y la represión.

Un hecho singular dentro de esta secuencia histórica fue la sentencia C224 de 1994 proferida por la corte constitucional por medio de la cual se despenalizó el consumo de la dosis personal. La inexecutable del artículo 51 de la Ley 30 de 1986 tuvo sustento en dos fundamentos primordiales: el primero es el libre desarrollo de la personalidad. Este principio, consagrado en la Constitución, establece que el individuo tiene la capacidad para encaminar su vida siempre y cuando no interfiera con la autonomía de las otras personas; es así como se considera que el consumo de la dosis mínima es una decisión individual que cumple con esta característica. El segundo es la limitación del Estado sobre la participación en la salud personal; la Corte señala que cada persona es libre de decidir si es el caso o no de recuperar su salud, por lo cual es improcedente imponer acciones cuando una persona decide realizar alguna actividad que afecte su bienestar<sup>3</sup>.

En el gobierno de Andrés Pastrana se dan nuevas circunstancias. Se crea un Plan nacional de lucha contra las drogas y por medio del decreto 1943 de 1999 modifica la estructura de la Dirección Nacional de Estupefacientes, creando el Programa Presidencial para el Afrontamiento del Consumo de Sustancias Psicoactivas “Programa Presidencial Rumbos.”

El plan de lucha contra las drogas se justifica porque “Colombia ha demostrado al mundo su compromiso a fondo en la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas... Hoy como nunca antes el país ha demostrado su empeño en la lucha contra ese flagelo y ha dado a conocer resultados contundentes. Miles de hectáreas de coca y amapola fumigadas, toneladas de marihuana y opio incautadas, miles de toneladas de precursores químicos decomisados, nos invisten de autoridad frente al problema mundial de las drogas....”<sup>4</sup>

El decreto que crea el programa Rumbos hace específicas unas definiciones de prevención, de rehabilitación, plantea ideas en torno a la investigación y pretende ubicar el tema en un contexto más sanitario y médico-psicológico<sup>5</sup>.

El gobierno de Alvaro Uribe desmontó el programa Rumbos y dejó de nuevo en manos de la Dirección Nacional de Estupefacientes las acciones que en ese sentido desarrolla el país. Durante el gobierno de Uribe el país que se ha centrado en “una batalla”, en una “lucha” contra el delito así como en la búsqueda de cooperación internacional. El presidente ha insistido en presentar un proyecto de ley que penalice nuevamente la dosis mínima.

Sin embargo al mismo tiempo que el gobierno central de Uribe ha mantenido una postura “represiva” frente al tema, se ha venido desarrollando un proceso paralelo muy importante –liderado en gran medida por el ministerio de protección, el consejo nacional de estupefacientes, la oficina de Naciones

<sup>3</sup> Se anexa la sentencia C224 DE 1994.

<sup>4</sup> Ver este documento en [www.dne.gov.co](http://www.dne.gov.co)

<sup>5</sup> En internet se puede ver: decreto de 1943 de 1999.

Unidas entre otros - que ha conducido a la estructuración de una “política nacional para la reducción del consumo de spa y su impacto”. Este proceso ya no habla de eliminación o supresión del consumo, ni de lucha contra la droga, ni hace regencia al delito, y si se ocupa con gran interés – y a juicio de este autor, aun con limitaciones- de temas como prevención, rehabilitación, consumo problemático, inserción social, reducción de riesgos..., lo que constituye un gran cambio, un gran avance en las políticas publicas sobre el tema drogas.<sup>6</sup>

Sobre las Políticas y el papel de Naciones Unidas en el tema drogas.

Naciones Unidas lidera y coordina durante varios años el tema en nuestro país. De esta labor deben resaltarse algunos hechos: la acciones iniciales de Naciones Unidas frente al tema apuntaron a una “lucha contra las drogas” cuyo principal escenario fue la prevención y erradicación de cultivos, de la producción, y la comercialización de drogas ilícitas, además de una asistencia técnica en las distintas esferas de la fiscalización de las drogas. Esta lucha se centro básicamente en erradicación de cultivos de marihuana y cocaína y la producción y comercio de estas para fuera del país.

La intervención de esta entidad cobro mayor impulso tras la celebración de La Asamblea General de Naciones Unidas en 1990 que decidió establecer el UNDCP, este nuevo programa agrupa las funciones de tres dependencias relacionadas con el tema: la Comisión de Estupefacientes, la Secretaría de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y el Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas. Sobre esta oficina recae el mandato de la Asamblea General de apoyar a los países en el diseño, implementación y promoción de políticas sobre el problema mundial de las drogas y del delito transnacional organizado, a través de la puesta en marcha de proyectos y programas de asistencia técnica, legal y financiera

Además, en el vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicado al problema mundial de las drogas, realizada en Nueva York en junio de 1998, surgió la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas y los Estados Miembros aprobaron una Declaración Política que enuncia la estrategia mundial orientada a lograr una reducción significativa tanto de la oferta como en la demanda de drogas ilícitas para el 2008.

En el año 2001, con posteridad a la firma de la Convención de Palermo, la ODCCP dio inicio a sus actividades, mediante la implementación de proyectos en varias regiones del mundo en América latina se priorizaron tres países: México, Perú y Colombia.

Estos programas incluyen sustitución de cultivos ilícitos a través de proyectos de desarrollo alternativo, reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas,

---

<sup>6</sup> Ver. [www.descentralizadrogas.gov.co](http://www.descentralizadrogas.gov.co)

lavado de dinero, crimen organizado, trata de seres humanos, terrorismo, corrupción y fortalecimiento de la justicia, en lo relacionado con la actualización y desarrollo del régimen legislativo y la tipificación de estos delitos.

En relación con la prevención las realizaciones que Naciones Unidas proyectó comprendían programas de prevención en establecimientos educativos, la producción y distribución de materiales informativos y de capacitación, el entrenamiento de agentes multiplicadores de prevención, campañas de sensibilización, programas radiales y de televisión, clubes juveniles, microempresas, centros de tratamiento y servicios de orientación a la ciudadanía.

Las acciones cobijaban los sectores de la salud, la educación, la recreación, el deporte, el fomento de la cultura y las artes, la atención a grupos poblacionales en condiciones críticas y un paquete de servicios asociados a la ejecución de políticas de juventud.

### **Sobre el gasto de dinero del estado Colombiano frente al tema drogas.**

El estado colombiano ha desarrollado acciones en diferentes sentidos destinadas a tratar el asunto de las drogas. En el siguiente cuadro se resume los objetivos estratégicos abordados por los últimos tres periodos presidenciales.<sup>7</sup>

<b>Gobierno Samper 1994-1998</b>	<b>Gobierno Pastrana 1998-2002</b>	<b>Gobierno Uribe 2002 – 2006</b>
Fortalecimiento de la administración de justicia	Fortalecimiento Jurídico e Institucional	Fortalecimiento Jurídico e Institucional
Control e interdicción	Reducción de Oferta de Drogas	Reducción de Oferta de Drogas
Desarrollo alternativo	Desarrollo Alternativo	Desarrollo Alternativo
Prevención y rehabilitación	Reducción de Demanda	Reducción de Demanda
Cooperación internacional	Política Internacional	Política Internacional
	Gestión Ambiental	Gestión Ambiental
		Bienes / FRISCO <sup>8</sup>

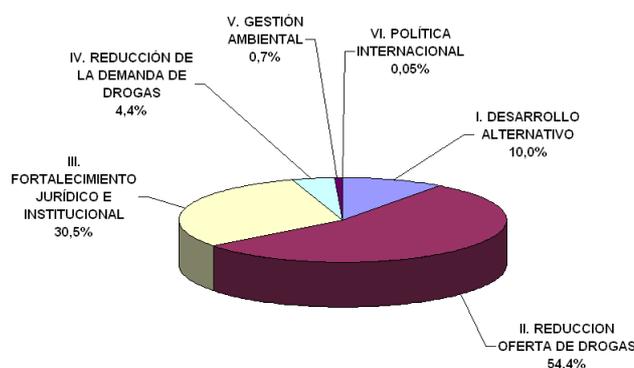
<sup>7</sup> He retomado básicamente las cifras presentadas en el documento: Comportamiento del Gasto del Estado Colombiano en la Lucha contra las Drogas: 1995 – 2004 Informe ejecutivo. [odc.dne.gov.co](http://odc.dne.gov.co) Elaborado por Luis Eduardo Alvarado R., y Yilberto Lahuerta. Bogotá, Colombia. Diciembre 2005. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co). También he revisado *Posibles implicaciones de la legalización del consumo producción y comercialización de las drogas en Colombia*. Andrés Vergara, Yilberto Lahuerta, Sandra Patricia Correa. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Dirección de estudios económicos. [www.dnp.gov.c](http://www.dnp.gov.c)

<sup>8</sup> Fondo para la Reinversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado.

Entre 1995 y 2004, el Estado colombiano destinó aproximadamente \$7.04 billones de pesos de 2004<sup>9</sup> a contener el cultivo, la producción, la fabricación, la distribución, el tráfico, el consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos.

De esta cifra se orientaron a la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas, \$3,83 billones (54,4%); al Fortalecimiento Jurídico e Institucional, \$2,14 billones (30,5%) al Desarrollo Alternativo, \$703.374,4 millones (10,0%); a la Reducción de la Demanda de Drogas, \$306.771,7 millones (4,4%); a la Reducción del Impacto Ambiental, 49.119,7 millones (0,7%) y a Política Internacional, \$3.289,1 millones (0.05%).

**Gráfico 1. Participación del gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas por estrategia (1995 – 2004)**



**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

Colombia es el mayor productor de cocaína del área Andina y uno de los mayores productores de amapola del mundo<sup>10</sup> razón que argumenta el estado para fortalecer la política antidroga del Gobierno colombiano con acciones dirigidas a la destrucción forzosa y voluntaria de cultivos ilícitos, control de sustancias químicas, desmantelamiento de laboratorios y complejos de procesamiento de drogas, control al tráfico y distribución de drogas ilícitas y en los procesos y juicios de las redes e individuos que soportan el tráfico ilícito de estupefacientes y delitos relacionados. Estas prioridades se ven reflejadas claramente en la distribución del gasto, como se observa en el gráfico anterior, el 84,9% del total de recursos financieros fueron asignados a la interdicción y al fortalecimiento jurídico.

<sup>9</sup> Equivalente a US\$ 2.622,2 millones de dólares de 2004.

<sup>10</sup> Para mayor información ver Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito - UNODC, "World Drug Report 2005"

En la siguiente tabla se discrimina la destinación de los gastos antidrogas por objetivo estratégico.

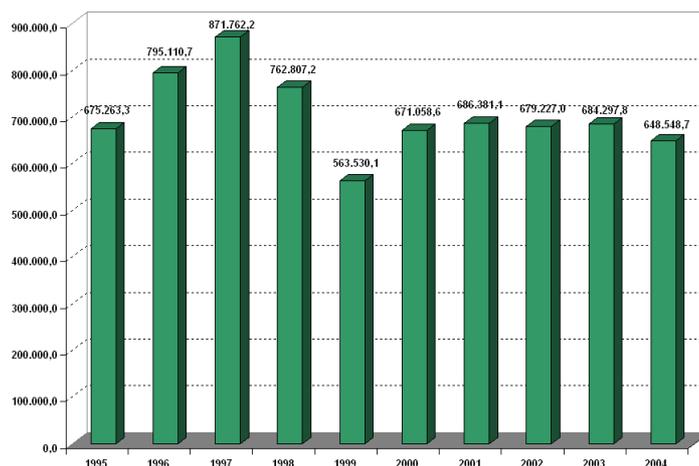
**Cuadro 1. Gasto directo del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (1995 – 2004)**

millones de pesos constantes 2004	
	1995 - 2004
DESARROLLO ALTERNATIVO	703.374,4
REDUCCION OFERTA DE DROGAS	3.831.446,5
FORTALECIMIENTO JURÍDICO E INSTITUCIONAL	2.143.985,2
REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS	306.771,7
REDUCCIÓN GESTIÓN AMBIENTAL	49.119,7
POLÍTICA INTERNACIONAL	3.289,1
<b>TOTAL</b>	<b>7.037.986,6</b>

**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

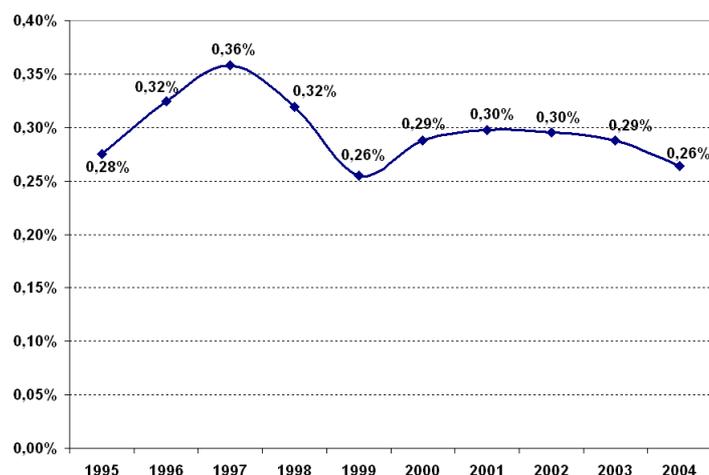
Entre 1995 y 2004, el comportamiento del total de los recursos antidrogas es irregular, a partir del 2000 se observa estabilización. Al parecer esta situación obedeció al ingreso de los recursos del Plan Colombia, destinados al componente “narcotráfico”, que influyó en las destinaciones a la Fuerza Pública.

**Gráfico 2. Comportamiento del gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas (1995 – 2004)**



**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

**Gráfico 3. Gasto del Estado colombiano en la lucha contra las drogas como porcentaje del PIB (1995 – 2004)**

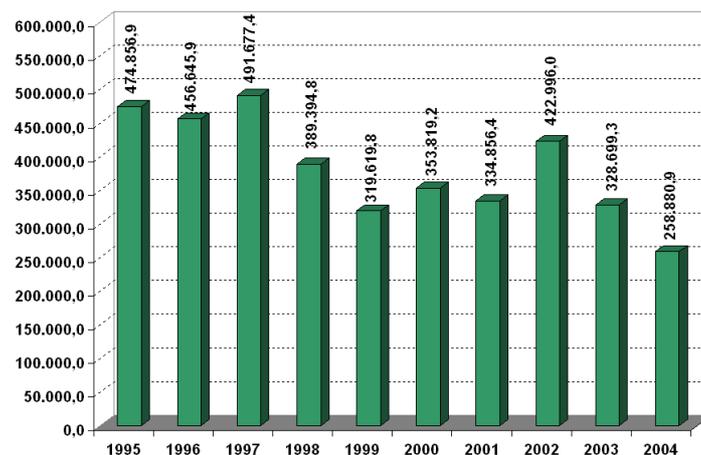


**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

## REDUCCIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS

Entre 1995 y el 2004, el Estado colombiano destinó un total de \$3.83 billones de 2004 en la estrategia de reducción de oferta, es decir, el 54,4% del total de los recursos invertidos en la lucha contra las drogas. En promedio se invirtieron un total de \$ 383.144,7 millones de 2004 al año, lo que equivale al 0,16% del PIB de 2004. El comportamiento de este gasto ha presentado una tendencia decreciente durante el periodo analizado, aunque se han presentado crecimientos importantes en el año 2000 (10,7%) y en el 2002 (26,3%), ambos generados por incrementos en los gastos de la Fuerza Aérea Colombiana.

**Gráfico 5. Comportamiento del gasto en reducción de oferta (1995 – 2004)**



**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

En cuanto a las entidades que mayor participación tienen dentro de este gasto, en primer lugar se encuentra la Fuerza Aérea Colombiana con el 41,0%, le

sigue la Armada Nacional con el 22,0%, el Ejército Nacional con el 16,6% y la Policía Nacional con el 15,1%. El restante 5,3% lo componen un total de 6 entidades.

**Gráfico 6. Participación del gasto en reducción de oferta por entidades (1995 – 2004)**



**Fuente:** Instituciones, organismos centrales y entidades territoriales. **Metodología y cálculos:** DNP-DJS-GEGAI, DNE-SEI.

## REDUCCIÓN DE LA DEMANDA DE DROGAS

En general, los recursos invertidos en la lucha contra las drogas por las entidades territoriales fueron destinados a acciones encaminadas a la reducción de la demanda de drogas<sup>11</sup>. Tanto las gobernaciones como alcaldías de las ciudades capitales destinaron los recursos financieros a campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas, jornadas de sensibilización en el uso y abuso de SPA, capacitación a diferentes grupos poblacionales, divulgación de material impreso, entre otros.

Entre tanto, el 90% de los recursos se clasifican en gastos de inversión y el 10% en gastos de funcionamiento. Otra característica encontrada es la utilización de recursos del Sistema General de Participaciones del Ministerio de la Protección Social. En efecto, de acuerdo con la Circular Externa 18, de febrero de 2004 del Ministerio de la Protección Social, los recursos asignados en el Sistema General de Participaciones se distribuyen en el capítulo Reducción del Impacto en Salud de la Violencia e Implementación de las Políticas de Salud Mental y Reducción de la Demanda de Sustancias Sicoactivas. En conjunto con salud mental, plan de atención básica (prevención, promoción y control de la salud pública)

<sup>11</sup> Los recursos reportados por las entidades territoriales a oferta de drogas, desarrollo alternativo y fortalecimiento institucional se contabilizaron y analizaron en el grupo de instituciones del ámbito central.

En los últimos 10 años (1995 – 2004), el comportamiento de los recursos invertidos por las alcaldías y gobernaciones asciende a \$123.243,5 millones de pesos constantes de 2004; correspondiente al 1,8% del total de los recursos destinados a la lucha contra las drogas del país.

Si bien el total de recursos dirigidos a la reducción de la demanda de drogas asciende a \$306.771,7 millones de pesos constantes de 2004, las instituciones del Gobierno central destinaron \$183.528,2 millones (59,8%) y las entidades territoriales \$123.243,5 millones (40,2%). En cuanto a la discriminación de las entidades territoriales, las gobernaciones ejecutaron recursos por \$56.336,3 millones de pesos y las alcaldías \$66.907,2 millones, en este valor se incluyen \$42.566,8 millones reportados por Bogotá Distrito Capital, lo que significa el 63,3% del total de recursos reportados por estos entes territoriales.

## COMENTARIOS

1. Las políticas tanto de la llamada reducción de la oferta (erradicación de cultivos, control de tráfico, control de precursores químicos, fumigaciones, fortalecimiento de control policial en fronteras, “fortalecimiento de la justicia”, ....) así como las acciones de reducción de la demanda ( promoción de la salud, prevención, atención, rehabilitación....) como en general todas las políticas y acciones relacionadas con el tema drogas han sido diseñadas y coordinadas retomando directrices externas y como parte de un marco de acciones planteadas por organismos internacionales que han hecho de Colombia un escenario propio.
2. Las principales acciones y recursos que se han desarrollado en el país se han dirigido a lo que se ha dado en llamar la reducción de la oferta esto es a la erradicación de cultivos, a la lucha contra el tráfico, a la judicialización de los actores involucrados y se han centrado en acciones de carácter represivo, policivo y judicial.
3. Esto es claramente evidente cuando se observa el manejo que se le ha dado al tema por parte del estado colombiano. Como se expone atrás el control del cultivo y el comercio de las drogas han acaparado la casi totalidad de las políticas, acciones y recursos. Ni siquiera la preocupación reciente por el consumo interno da lugar para pensar en el otro, en las dinámicas sociales, en los asuntos psicosociales.
4. El discurso, los términos, las palabras, los sentidos que rodean el abordaje del fenómeno en nuestro país tienen varias características que provisionalmente se pueden agrupar en dos sentidos: por un lado se trata de una “lucha,” “la batalla”, o “la guerra” contra las drogas; y por otra el adicto es visto como delincuente, loco, inmoral o malo.

5. Estos elementos dan para pensar como se intenta comprender el asunto. Por un lado y como se puede observar al hacer el repaso histórico, las acciones van ligadas de la mano de hechos policivos y judiciales. Existe una clara asociación entre droga y delito que ha permeado el discurso social, psicológico, de la educación y la salud y que se amplió luego a los campos social, político y económico. Que ha llevado a plantear el tema por fuera de la responsabilidad subjetiva... Se ha consolidado como parte de una estrategia que occidente ha planteado como metodología para abordar el consumo de drogas. Esta estrategia en el caso de nuestro país ha sido muy fuerte y muy agresiva. Y lleva en momentos a plantear el tema de las adicciones mas como un asunto delictivo, policivo, judicial, moral que como un asunto de la subjetividad del sujeto contemporáneo.
6. Por otro lado la consideración del adicto como loco o enfermo, derivado de un enfoque que proviene básicamente de un discurso sanitario oficial que pretende interferir sobre el cuerpo, así como sobre comportamiento, sobre las relaciones familiares y las relaciones sociales de los adictos. Estos desarrollos han orientado y definido la causa, el efecto y las acciones a seguir: estudiar las drogas; modificar las conductas; y prohibir el consumo de drogas. Un discurso centrado igual en No a la droga que desconoce el sujeto, su subjetividad.
7. En relación con las acciones destinadas al consumo y a sus actores –los sujetos y las familias que se ven afectadas por estos hechos- estas son mínimas. Ahora bien lo que han imperado con mayor fuerza –y con mayor duración en el tiempo- son estrategias que buscan prohibir u obstaculizar el acceso del sujeto al objeto de adicción. Programas como No a la droga, Libre de drogas, programas para prevenir el consumo de sustancias, y tratamientos de “rehabilitación” dirigidos a eliminar el consumo, tienen todos como objetivo central la supresión del objeto-droga del campo de relación. Algunas de estas acciones se apoyan sin mayor reparo en discurso idealistas, moralistas y en la culpa como estrategia.
8. Y la pregunta y el trabajo por intentar comprender que es lo que esta pasando –pues no solo son las adicciones, ya que aparecen nuevas formas de relación, nuevas formas de sexuación y de sexualidad, nuevas practicas culturales, nuevos “trastornos” de comportamiento (la anorexia, el suicido, los grupos tan diversos de jóvenes...) porque esta forma de establecer lazos que para algunos implican sufrimiento, porque estas formas de relacionarse con el otro que ponen en evidencia un malestar en nuestra cultura, se ha dejado de lado.