NARCOTRAFICO EN COLOMBIA

Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales

CARLOS G. ARRIETA · LUIS J. ORJUELA
EDUARDO SARMIENTO P. · JUAN G. TOKATLIAN
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES

TERCER MUNDO EDITORES

Ediciones Uniandes

Mama Coca
El Papel de la Coca
www.mamacoca.org

INDICE

PRESENTACION 15

EL PROBLEMA DEL NARCOTRAFICO EN COLOMBIA 15
CONTEXTO GENERAL 15
LOS COMPONENTES CENTRALES DEL PROBLEMA DE LA DROGA 17
El problema del narcotráfico en Colombia ha evolucionado, agravándose continuamente 17
El narcotráfico no ha sido enfrentado con una política de Estado coherente y sostenida en el largo plazo 17
La relación de dependencia entre Colombia y los Estados Unidos limita la capacidad decisoria de Colombia sobre el narcotráfico 18
El tamaño del negocio de los narcóticos en Colombia es menor de lo que frecuentemente se cree 20
Las posiciones o discursos que existen frente al problema del narcotráfico han contribuido a modificarlo y a darle la realidad que hoy tiene 21
PROPUESTAS DE ACCION PARA ENFRENTAR EL NARCOTRAFICO 23
Adoptar medidas de ordenamiento económico tendientes a dificultar el narcotráfico y a disminuir su fabulosa rentabilidad con miras a reducir o eliminar las ventajas comparativas que hoy ofrece el país 24
Continuar la política represiva con la inclusión de nuevas fórmulas y modalidades de represión, para alcanzar resultados concretos previamente definidos 25
Fortalecer la acción y la presencia estatal con el propósito de reducir la violencia, especialmente la proveniente del narcotráfico 25
Explorar la despenalización parcial del problema 25

INTRODUCCION 27

1. ECONOMIA DEL NARCOTRAFICO 43

INTRODUCCION 47

ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD DEL NARCOTRAFICO 49
PRODUCCION 49
TRANSPORTE 50

DISTRIBUCION AL POR MENOR 51
INGRESO DE FACTORES COLOMBIANOS 51

ESTIMACION DE LA PARTICIPACION COLOMBIANA EN LA ECONOMIA DE LA COCAINA 53
METODOLOGIA DEL NNICC: POR EL LADO DEL CONSUMO 54
METODOLOGIA POR EL LADO DE LA PRODUCCION Y EL TRAFICO 55
ESTIMATIVOS PARA COLOMBIA 60

LA POLITICA ANTIDROGAS 62
OFERTA Y CONSUMO DE COCAINA EN LOS ESTADOS UNIDOS 63
LA PRODUCCION 67

MARCO INTERNACIONAL 70
CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DEL NARCOTRAFICO 71
CONTROL DE CONSUMO 73
BENEFICIOS PARA LOS PAISES CONSUMIDORES 76

INFLUENCIA DEL NARCOTRAFICO EN LA ECONOMIA COLOMBIANA 77
ILEGALIDAD CONSENTIDA E INGRESO DEL NARCOTRAFICO 81
EFECTO MACROECONOMICO 84
COSTOS Y BENEFICIOS PARA COLOMBIA 85
ESCENARIO REALISTA 89
CONTROL DE LA VENTAJA COMPARATIVA 89
REPERCUSIONES EN COLOMBIA 92

CONCLUSIONES 93

BIBLIOGRAFIA 97

2. LA POLITICA CRIMINAL
Sus planteamientos, normas, prácticas y críticas.
Perspectiva socio-jurídica 99

INTRODUCCION 103

PRIMERA SECCION
El discurso oficial 107

EL NARCOTRAFICO: LA EVIDENCIA DE UN PROBLEMA QUE DEBE COMBATIRSE. EL MODELO DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS 107

LOS MODELOS 107
El modelo médico-jurídico (primer marco referencial) 107
El modelo económico político (segundo marco referencial) 115
CARACTERISTICAS 125
Agentes que contribuyen a causar el problema 125
Causas del problema 126
Las víctimas 128
LOS EFECTOS DE LA PROBLEMATICA 130
La violencia 131
La corrupción 138

LA POLITICA CRIMINAL Y PENAL DEL ESTADO COLOMBIANO 140

SEGUNDA SECCION
Los discursos críticos 147

LA PROPUESTA DEL DERECHO PENAL MINIMO: ¿SON TAN CLAROS LOS PRESUPUESTOS DE LA POLITICA CRIMINAL OFICIAL? 147
LA REDEFINICION DEL PROBLEMA: LAS MAFIAS, PRIMER ASPECTO 148
DROGAS LICITAS E ILICITAS, SEGUNDO ASPECTO DEL PROBLEMA: ES POSIBLE UNA DIFERENCIACION 149
Puesta en duda de los criterios médicos utilizados por el legislador 150
¿Existe un bien jurídico tutelado? 158
¿Cuáles son los reales intereses amparados? 165
Consecuencias de una política criminal de derecho penal máximo 168
EFECTOS Y CONCLUSIONES 173

LA PROPUESTA DESCRIMINALIZADORA: LOS COSTOS EXPLICITOS E IMPLICITOS DE LA POLITICA CRIMINAL REPRESIVA EN MATERIA DE DROGAS 175
IMPLICACIONES DE UNA POLITICA CRIMINAL REPRESIVA 176
Los beneficios y los costos sociales de la represión penal 177
LAS CONCLUSIONES 179

CONCLUSIONES 181
LA POLITICA CRIMINAL 181
AUTOALIMENTACION Y DESARROLLO 184
UNA POLITICA DIFERENTE 185
LA PRIMERA ALTERNATIVA 186
LA ALTERNATIVA OFICIAL 188

NUESTRA PROPUESTA TEORICA 190

BIBLIOGRAFIA CITADA 193

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA 197

3. NARCOTRAFICO Y POLITICA EN LA DECADA DE LOS OCHENTA
Entre la represión y el diálogo 199

INTRODUCCION 203

SURGIMIENTO DE NUEVOS ACTORES SOCIALES 207

NARCOTRAFICO, ESTADO Y SOCIEDAD 210

PROCESO POLITICO DEL NARCOTRAFICO 1980-1983 214
NARCOCAPITALES: ENTRE LA LEGALIZACION Y LA AMNISTIA ECONOMICA 215
CRISIS "MARIMBERA" Y AUGE COQUERO 218
LAS PROPUESTAS DURANTE LA ADMINISTRACION TURBAY 219
LAS PROPUESTAS DURANTE LA ADMINISTRACION BETANCUR 220

LAS ESTRATEGIAS POLITICAS DEL NARCOTRAFICO 222
LA ESTRATEGIA EXTRAINSTITUCIONAL: ENTRE LA NARCOGUERRILLA Y EL NARCOPARAMILITARISMO 222
SURGIMIENTO DEL MAS 224
LA ESTRATEGIA INTRAINSTITUCIONAL: EL MOVIMIENTO LATINO NACIONAL Y CIVISMO EN MARCHA 226
LA REACCION ESTATAL FRENTE A LOS INTENTOS DEL NARCOTRAFICO 229
EL RECHAZO SOCIAL: LOS MEDIOS, LOS PARTIDOS, LA IGLESIA. 231

PROCESO POLITICO DEL NARCOTRAFICO 1984 - 1986: ¿REPRESION O DIALOGO? 232
EL DIALOGO CON LOS NARCOTRAFICANTES 233
REACCIONES AL DIALOGO CON NARCOTRAFICANTES 236
VINCULOS NARCOTRAFICO-POLITICOS-MILITARES AL DESCUBIERTO 240
LEGISLACION DE EXCEPCION Y NARCOTRAFICO 242

EL PROCESO POLITICO DEL NARCOTRAFICO DURANTE LA ADMINISTRACION BARCO 244
DATOS Y HECHOS DEL NARCOTRAFICO: ¿ESTERILIDAD DE UN GRAN ESFUERZO? 245

LA POLITICA
EL NARCOTR
Acciones co
de cocaína y
RELACIONES
Y LAS FUERZ
NARCOTRAFI
EL NARCOTR
EL NARCOTR
AGRARIA Y U
AUTODEFENS
LA ESTRATEG
ENTRE LA GU

CONCLUSION

4. LA POLITI
HACIA ESTA
El asunto de l
entre Bogotá

INTRODUCCI

PRIMERA SE
Toma de decis
y política exte

ALGUNAS CO

SEGUNDA SE
Evaluación de
anti-narcótico
frente a Estad

ADMINISTRA
DIMENSIONE
Hacia una n
en la lucha c
El impulso i
La cuestión
La firma del

ADMINISTRA
DIMENSIONE

LA POLITICA DE LA ADMINISTRACION BARCO CONTRA EL NARCOTRAFICO 247
Acciones contra la producción y comercialización de cocaína y marihuana 251
RELACIONES ENTRE EL NARCOTRAFICO Y LAS FUERZAS ARMADAS Y LA POLICIA 253
NARCOTRAFICO Y LA RAMA LEGISLATIVA 256
EL NARCOTRAFICO, LA RAMA JUDICIAL Y LA EXTRADICION 258
EL NARCOTRAFICO Y LA "CONTRARREFORMA" AGRARIA Y URBANA 262
AUTODEFENSAS + NARCOTRAFICO = PARAMILITARES 263
LA ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL: ENTRE LA GUERRA Y EL DIALOGO 268
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 272

4. LA POLITICA EXTERIOR DE COLOMBIA HACIA ESTADOS UNIDOS, 1978 - 1990
El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington 277

INTRODUCCION 281

PRIMERA SECCION
Toma de decisiones y política exterior colombiana 283

ALGUNAS CONSIDERACIONES BASICAS 284

SEGUNDA SECCION
Evaluación de la política anti-narcóticos de Colombia frente a Estados Unidos 293

ADMINISTRACION TURBAY AYALA 293
DIMENSIONES DE ANALISIS 293
Hacia una mayor participación de las fuerzas armadas en la lucha contra las drogas 293
El impulso inconcluso a favor de la fumigación 299
La cuestión de la legalización de la droga 302
La firma del Tratado de Extradición 307

ADMINISTRACION BETANCUR CUARTAS 315
DIMENSIONES DE ANALISIS 315

La aplicación de la extradición 315
El retorno de los militares a la lucha contra las drogas 319
El momento de la fumigación 323
De propuestas y diálogos 326

ADMINISTRACION BARCO VARGAS 331
DIMENSIONES DE ANALISIS 331
Una nueva etapa de fumigación 331
La escalada de la militarización del combate contra las drogas 335
El doble regreso de la extradición 346
En búsqueda de la negociación 353

TERCERA SECCION
Un intento de evaluación 361

GRAFICOS Y CUADROS 369

mandato, una alternativa congruente, consensual y creativa para hacer frente al narcotráfico. Ahora no podía sino asumir los costos de una estrategia que ni solucionaba la problemática original ni redundaba en la reducción de la importancia de este tema en la agenda colombo-norteamericana. Todo lo contrario, es posible afirmar que desde 1984 se "narcotizan", definitivamente, las relaciones entre Colombia y Estados Unidos. Más aún, la militarización del combate contra las drogas pareció fortalecer la expansión paramilitar del narcotráfico.

El momento de la fumigación

Desde la época de la administración Turbay, el gobierno y el Legislativo norteamericanos insistieron en la necesidad y conveniencia de utilizar paraquat para la erradicación de cultivos de marihuana. El mandatario liberal se resistió a la aplicación de herbicidas bajo criterios de índole técnica y en virtud de la controversia desatada por la experiencia mexicana.

Desde el inicio del cuatrienio del presidente Betancur, el Ejecutivo estadounidense volvió a reiterar su tesis sobre la erradicación con químicos y a presionar a Colombia para su utilización. Simultáneamente, en agosto de 1983, una misión de congresistas norteamericanos estuvo en el país e intentó persuadir al primer mandatario de promover y llevar adelante la fumigación de la producción de marihuana, lo cual fue rechazado. El argumento de Betancur no difirió del que en su momento expresó Turbay. Sin embargo, el gobierno conservador modificó su posición en 1984. Sin duda el asesinato de Rodrigo Lara Bonilla fue el motivo subyacente para producir tal viraje.

En lo referente a la fumigación, el proceso que condujo a su aplicación fue claramente diferente a los dos mecanismos anteriores (extradición y militarización). La naturaleza menos estratégica y más técnica de esta medida contribuyó a crear un marco decisional distinto. Esto, a su vez, generó una mayor controversia, desatando disputas interburocráticas que ampliarían el espacio de debate público. Sin embargo, esto no logró alterar la decisión de fumigar tomada por la administración.

Con los decretos de estado de sitio posteriores al crimen de Lara se consideró la pertinencia de que las reuniones y decisiones del Consejo Nacional de Estupefacientes tuvieran un carácter confidencial. Durante los primeros días de mayo de 1984 se discutió en el CNE la posible aplicación del paraquat en la fumigación de cultivos de marihuana, en especial aquellos ubicados en la costa atlántica colombiana.

Si bien las discusiones internas de este organismo no trascendieron, parece evidente que se logró un consenso relativo y no definitivo respecto a esta cuestión. El 14 de mayo, el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la realización de tareas de erradicación, pero elevó al Consejo de Ministros la recomendación de que éste determinara la aplicación de productos químicos.

El 22 de mayo, el Consejo de Ministros aprobó la erradicación con herbicidas. Para evitar las polémicas que había generado la eventual utilización del paraquat, se optó por otro producto –el glifosato– para iniciar la fumigación de la producción de marihuana. Es decir, se da luz verde a esta medida pero se otorga un carácter supuestamente "autónomo" a la decisión (Washington rápidamente aprobó la escogencia del glifosato). En síntesis, se adoptaba la sugerencia norteamericana de erradicar, pero se contemplaba una opción "colombiana" de fumigación vía otro defoliante, el cual, presuntamente, causaba menos daño.

El 1º de junio se dio la orden de comenzar el procedimiento de fumigar los cultivos de marihuana[73]. Las protestas internas no se hicieron esperar[74]. Pobladores de la región atlántica se movilizaron contra la medida y agitaron el tema por los siguientes seis meses. Los medios de comunicación se convirtieron en eco de quejas y críticas contra la utilización del glifosato. En

73 Véase "Glifosato contra la marihuana anuncia Minjusticia", *El Espectador*, 28 de junio de 1984. Carta de autorización del Ministro de Justicia, Enrique Parejo González, al general Víctor Delgado Mallarino, Director General de la Policía Nacional, para fumigar los cultivos de marihuana con glifosato, Bogotá, D.M. No. 1048, Ministerio de Justicia, Despacho del Ministro, junio 1º, 1984. Según informe de la Procuraduría General de la Nación remitido a la Comisión de Acusaciones de la Cámara de Representantes, la fumigación en 1984 estuvo precedida de conceptos negativos por parte del Inderena, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Salud y la Comisión Científica (creada por Lara Bonilla en diciembre de 1983). Aparentemente, el 4 de julio de 1984 el Consejo Nacional de Estupefacientes autorizó la fumigación experimental de dos hectáreas. Sin embargo, en julio y septiembre de ese año, según folios enviados a la Cámara de Representantes, comenzó un procedimiento de fumigación **masiva**. Según constancia del secretario del Consejo de Ministros, el tema de la fumigación **masiva** fue absuelto rápidamente en forma negativa, y el Ministro de Justicia, Enrique Parejo, autorizó la fumigación sin estar facultado para ello (aunque es improbable pensar que Parejo haya actuado con el desconocimiento del presidente Betancur). Como consecuencia de lo anterior, la Cámara de Representantes inició las investigaciones del caso para la elaboración de la denuncia en contra del Ministro, lo cual finalmente no prosperó.

74 Véanse los pronunciamientos en contra de la fumigación con herbicidas de la Sociedad Colombiana de Ecología en *El Mundo* del 24 de julio de 1984. Los indígenas Arhuacos, Koguis y Malayos iniciaron un éxodo casi masivo hacia Valledupar (Cesar) y otras localidades ante el anuncio sobre la utilización del glifosato. El representante legal de las comunidades de la Sierra Nevada de Santa Marta hizo, a su vez, entrega de un "Libro Rojo" contra la fumigación al Procurador General, Carlos Jiménez Gómez. En ese documento, los indígenas explicaban los efectos nocivos del herbicida. Asimismo, la Asociación de Agrónomos del Cesar hizo constar su enérgica protesta en particular si la aplicación del glifosato iba a hacerse mediante fumigación aérea. Véase, respecto a todo este proceso, *El Espectador*, del 6 y 24 de julio de 1984.

el Congreso se citó al ministro de Salud, Jaime Arias Ramírez, para que informara sobre el asunto de la fumigación con herbicidas. El senador Díaz Granados fue quien más duramente atacó el uso de químicos. De igual forma, otros parlamentarios de la costa se opusieron a la continuación del mecanismo de erradicación química de cultivos[75]. Nada modificó, sin embargo, la posición del gobierno.

Los costos internos resultaban superados por el apoyo y la felicitación que recibía la administración por parte del Ejecutivo y del Legislativo norteamericanos. Este tercer componente –fumigación más extradición y militarización– de la "nueva" ofensiva colombiana contra las drogas motivó un gran respaldo de parte de las autoridades estadounidenses y promesas de mayor asistencia.

Las comisiones legislativas norteamericanas que visitaron en varias ocasiones el país reiteraban su respaldo y reconocimiento a las labores de fumigación ejecutadas por el gobierno colombiano. Para finales de 1984, según fuentes estadounidenses, se habían erradicado 3.400 hectáreas de cultivos de marihuana (según estadísticas colombianas, el total erradicado llegaba a 3.171 hectáreas), y para 1985 la erradicación alcanzaba 6.000 hectáreas (2.375 hectáreas según datos nacionales). La cobertura de fumigación con herbicidas llegó a 12.000 hectáreas (9.700 hectáreas según fuentes norteamericanas) para 1986 (véase Cuadro III). Estas acciones condujeron a que el área de marihuana cultivada se redujera y a que las exportaciones a Estados Unidos descendieran. Colombia parecía seguir la "exitosa" experiencia mexicana. Los comentarios elogiosos de las autoridades norteamericanas se multiplicaron[76].

Hacia 1985, según estimativos del departamento de Estado sólo se habían cultivado en el país 8.000 hectáreas de marihuana. La oferta de este producto colombiano a Estados Unidos –que había sido aproximadamente el 80% del total ingresado a ese país– disminuyó al 22% para este año. Sin duda había indicadores elocuentes que parecían demostrar una verdadera victoria contra la marihuana mediante el uso del glifosato. No obstante, para 1988, Colombia habría de convertirse nuevamente en el principal exportador de marihuana a Estados Unidos, con una producción cercana a las 8.000 toneladas métricas[77].

De hecho, el "gran triunfo" fue pírrico. La fumigación había dado resultados parciales alentadores, pero la producción ya se movía de la costa atlántica

75 Véase *Anales del Congreso*, No. 15, 1º de junio de 1984.
76 Véase U.S. Congress, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Latin... op. cit.*
77 Véanse las referencias y los datos sobre Colombia en U.S. Department of State, Bureau of International Narcotics Matters, *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, marzo 1989.

al departamento del Cauca donde el rendimiento por hectárea aumentaba (de 1.1 toneladas métricas por hectárea a 3.5). Se redujeron las dimensiones de los campos cultivados con marihuana y se incentivó su producción, camuflándola con cultivos lícitos. La actitud del productor colombiano no fue muy diferente a la del norteamericano. En efecto, luego de la ineficaz Operación Delta 9 de 1985 para erradicar la marihuana en Estados Unidos, la producción se desplazó a pequeñas parcelas, parques nacionales, sótanos privados y cultivos hidropónicos.

Ahora bien, si la fumigación química de marihuana en Colombia no arrojó resultados satisfactorios ni permanentes, en el área de erradicación de coca con herbicidas las conclusiones no fueron más alentadoras. A partir de 1984, y con el apoyo norteamericano, el gobierno colombiano buscó identificar un químico efectivo y no dañino para terminar con la producción de coca en el país. En diciembre de 1985, se decidió aplicar el herbicida Garlon-4 para destruir estas plantaciones (aproximadamente 1.000 hectáreas). Sin embargo, hacia comienzos de 1986 se optó por descontinuar esta práctica. Primero, el Garlon-4 demostró ser altamente peligroso y perjudicial. Segundo, la compañía fabricante del herbicida –Dow Chemical Corporation– decidió rehusar su provisión a Colombia por temores serios de que se iniciaran demandas por su utilización[78]. En resumen, la política de fumigación contra la marihuana y la coca no solucionaba el "problema" de las drogas, ni arrojaba dividendos positivos para el país. Al aceptar la presión norteamericana para utilizar esta táctica, el gobierno del presidente Betancur racionalizaba el argumento de que el "flagelo" de los narcóticos estaba localizado en los polos de producción, lo cual vulneraba la concepción oficial acerca de la naturaleza multilateral e internacional del asunto de las drogas.

De propuestas y diálogos

Para 1982, resultaba evidente que Colombia vivía un problema interno en relación con la cuestión de las drogas. La dimensión nacional del fenómeno de los narcóticos tenía características propias y su manifestación más notoria era la violencia y la inestabilidad que emanaban del narcotráfico. Sin embargo, no existía un consenso en cuanto a la forma y los mecanismos para confrontar el origen y las consecuencias de este problema. Todavía pa-

78 Véase, U.S. General Accounting Office, *Drug Control: U.S. -Supported Efforts in Colombia and Bolivia*, Washington D.C., U.S., Government Printing Office, 1988, y Clifford D. May, "U.S. Secretly Grows Coca to Find Way to Destroy Cocaine's Source", *The New York Times*, 12 de junio de 1988.