

---

# 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.

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 narcotráfico 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

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 entusiasmando 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".

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

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 sigue 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.

El relevo en el negocio no solo se debe a su inusitada rentabilidad, 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!

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

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.