

Comisión Asesora

para la Política de Drogas en Colombia

Bogotá, D.C. mayo de 2015

Lineamientos

para un nuevo enfoque de la política
de drogas en Colombia

Documentos técnicos

LINEAMIENTOS PARA UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia

Mayo de 2015

TABLA DE CONTENIDO

1. Marco jurídico para una política sobre drogas o sustancias psicoactivas	4
2. Recomendaciones para la revisión y construcción de líneas de política en reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia	41
3. Políticas y estrategias de reducción de la demanda de drogas en Colombia: análisis y recomendaciones	67
4. Políticas de reducción de oferta de drogas en Colombia: Evaluación de resultados y recomendaciones de política	89
5. Erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo territorial	115
6. La extradición y el tráfico de drogas	153
7. Drogas y persecución de activos ilícitos	186
8. Política exterior y política de drogas	210
9. Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia	240

1 Marco jurídico para una política sobre drogas o sustancias psicoactivas¹

Rodrigo Uprimny*²

1. INTRODUCCIÓN

La política frente a las drogas de un Estado de derecho constitucional, que busque además ajustarse al derecho internacional, como debe intentar hacerlo cualquier Estado que aspire a tener respetabilidad en la comunidad de naciones, no puede hacerse en un vacío normativo, pues las autoridades deben respetar tanto los mandatos establecidos por el derecho internacional frente a las drogas, como sus principios constitucionales. Es pues importante, precisar cuál es el marco jurídico internacional y constitucional de cualquier política frente a las drogas. El propósito de este artículo es entonces presentar

* Abogado, Doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica de la Universidad de París II y un DEA (magíster) en Socioeconomía del desarrollo de la Universidad de París I (IEDES).

Actualmente se desempeña como Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad y como profesor de Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Teoría del Estado en la Universidad Nacional de Bogotá. Es director de la maestría en derecho de esa universidad.

Autor de múltiples artículos sobre derechos humanos, derecho constitucional, las tensiones entre derecho y economía, narcotráfico, administración de justicia; entre ellos: "El laboratorio colombiano: narcotráfico y administración de justicia en Colombia"; "Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía"; "Violence, Power and Collective Action: A Comparison between Bolivia and Colombia" (Violencia, Poder y Acción Colectiva: Una Comparación entre Bolivia y Colombia) y Tribunal Constitucional e emancipación social na Colombia" (Corte Constitucional y emancipación social en Colombia).

- 1 Por simplificación de lenguaje, en este documento considero equivalentes las expresiones "drogas" y "sustancias psicoactivas". Tengo claro que la noción de drogas suscita muchas polémicas pero su uso resulta inevitable. Y me parece que la expresión más técnica para referirse a las sustancias calificadas en este debate como drogas, como la marihuana, la cocaína, los barbitúricos, el alcohol, es la de "sustancias psicoactivas" pues se trata de sustancias que tienen efectos directos y sensibles sobre el sistema nervioso central y tienen la potencialidad de producir dependencia y ocasionar daños a la salud. En ese sentido, la expresión "sustancias psicoactivas" es la que mejor parece capturar esa dimensión común a lo que en el lenguaje ordinario suele conocerse como drogas. Por el contrario, las expresiones "estupefacientes" y "psicotrópicos", usadas por las convenciones internacionales de 1961 y 1971 respectivamente, induce a equívocos pues contradice el uso natural de esas expresiones en la ciencia farmacológica; en efecto, la única diferencia entre ellas en las convenciones es la severidad del régimen jurídico: los estupefacientes, en donde están incluidos jurídicamente, entre otros, los derivados del cannabis, la coca y la amapola, están sometidos a un régimen de control más severo, mientras que los psicotrópicos, que corresponden más a productos farmacéuticos, tienen un régimen más flexible. Pero eso hace que la cocaína sea calificada jurídicamente de estupefaciente o narcótico (en la expresión inglesa de "narcotics") cuando es claramente una sustancia estimulante y no estupefaciente.
- 2 Este documento fue elaborado con la colaboración de los investigadores de Dejusticia Diana Guzmán y Jorge Parra, cuyos aportes fueron sustantivos, pero soy el único responsable de las tesis sostenidas.

los elementos esenciales de ese marco jurídico para una política democrática frente a las drogas o sustancias psicoactivas.

Ahora bien, una política gubernamental frente a las drogas debería tener en cuenta i) los distintos tipos posibles de tratamiento jurídico de las drogas, ii) las alternativas de regulación del tema previstas por el marco internacional, en la medida en que este régimen internacional limita la discrecionalidad del Estado Colombiano, y iii) las posibilidades y límites establecidos en la Constitución, que igualmente condicionan el margen de actuación del Congreso y del gobierno. Este documento intenta aportar elementos en esos tres marcos normativos y conceptuales, para lo cual comienza por señalar i) los tipos abstractos de regulación jurídica de las drogas, para luego ii) tratar en forma muy sintética, evaluar cuál de esos tipos de regulación es el más apropiado en una sociedad democrática, con el fin de que el lector tenga clara cuál es la posición del autor sobre el tema. Mi tesis es que un modelo de “legalización regulada” o “regularización” de las drogas es el más compatible con una perspectiva democrática y de derechos humanos. Luego iii) estudiaré el marco señalado por las convenciones internacionales, lo cual me permitirá señalar las restricciones que éstas imponen y hacen imposible, tanto jurídica como políticamente, la “regularización” inmediata de todas las drogas; pero igualmente destacaré que estas convenciones otorgan a los Estados una discrecionalidad mayor de lo que suponen ciertas interpretaciones defendidas por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), sobre todo si tales convenciones son interpretadas, tal y como deber ser, tomando en cuenta también las obligaciones internacionales de los Estados en derechos humanos. Luego procederé a abordar iv) el marco constitucional, a fin de mostrar que éste permite e incluso ordena que las autoridades adopten una perspectiva de salud pública y derechos humanos frente a las drogas. Todo esto me permitirá v) llegar a algunas conclusiones y recomendaciones sobre el actual marco normativo para un desarrollo legal de una política frente a las drogas, en donde la adopción de un enfoque de derechos humanos y de salud pública en la política de drogas parece no solo conveniente sino incluso imperativo.

2. EL MARCO TEÓRICO:

MODELOS ABSTRACTOS DE REGULACIÓN DE LAS DROGAS

En el cuadro No. 1, y con base en trabajos previos, ofrezco una tipología de las principales políticas en materia de drogas³.

³ Para presentaciones más detalladas de estas políticas, ver Rodrigo Uprimny (1997) “¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes” en Martín Hopenhayn (Comp.) *La grieta de las drogas*. Santiago de Chile, CEPAL. Ver igualmente, entre otros, Bertram Eva et al (1996). *Drug war politics. The politics of denial*. Berkeley: University of California Press. Ver igualmente CICAD (2013) *El problema de las drogas en las Américas. Informe Análítico*. Washington: OEA. Para una presentación previa de este cuadro, ver Rodrigo Uprimny (2002) “El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia” en Dorothea Shreck y Efreem Milanese (Eds) *Seminario de expertos Farmacodependencia y política de drogas*. Freiburg, Caritas.

Es claro que esta tipología es simplificadora, al menos por dos razones: primero porque enfatiza solo un aspecto de estas políticas, que es el grado de uso de las herramientas penales, cuando es posible clasificar esas estrategias con base en otros criterios; y es posible que para otras discusiones, como la evaluación de cuáles son las mejores estrategias para prevenir el abuso de sustancias psicoactivas sean más útiles otras clasificaciones; pero creo que para el análisis jurídico es relevante una tipología fundada en el uso diverso del derecho penal. Y segundo porque en la práctica, aunque el marco internacional es bastante rígido y se funda en el prohibicionismo, existen diferencias nacionales y regionales significativas. Así, la política estadounidense no es igual a la holandesa, a la francesa o a la colombiana, e incluso ciudades tan cercanas como Frankfurt o Múnich han presentado en ciertos momentos estrategias diversas⁴. Con todo, creo que el cuadro No. 1 engloba y precisa las diferencias básicas entre las distintas políticas.

Cuadro No 1. Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas

	I	II	III	IV
Tipo de política y denominación	Prohibición estricta o "guerra a las drogas".	Prohibición flexible o "reducción del daño".	Despenalización flexible o "modelo de salud pública" o "legalización regulada" o "regularización"	Despenalización estricta o política de "liberalización general".
Algunos ejemplos históricos	Estrategia de países como Estados Unidos y Rusia frente a las drogas prohibidas y los países musulmanes frente al alcohol	Estrategia holandesa, Suiza y de otros países y ciudades europeas. Igualmente estrategia creciente en América Latina	Política actual en muchos países frente al alcohol o el tabaco. Modelo propio de la Convención contra el tabaco de la OMS	Política dominante en el tabaco hasta hace pocos años.
Filosofía implícita y objetivos	- Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado. - Consumo es vicio moral, o delito, o degradación personal. - Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente.	- Reducción de los abusos y de los daños asociados al consumo. - Reducción de los daños asociados a las políticas de control en relación con el consumidor	- Proteger salud pública en el marco de los derechos humanos. - Reducir los daños en todas las fases de la economía de la droga. - El consumo es tolerado pero desestimulado.	- Libre opción y escogencia. - Proteger al máximo la libertad individual y restringir la intervención del Estado. - Confianza en el papel regulador del mercado
Papel del derecho penal y sancionador	Máximo, en todas las fases de la economía de la droga (producción, distribución y consumo)	Mínimo en consumo y distribución minorista pero máximo en producción y distribución mayorista.	Mínimo en consumo, distribución y producción.	Prácticamente eliminado, al menos como política diferenciada frente a las drogas.
Uso de otros instrumentos	Mínimos, y siempre al servicio de la represión.	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta.	Fuertes y diferenciados en toda la cadena.	Papel regulador del mercado, por lo cual no hay instrumentos específicos.

⁴ Sobre estas diferencias en Europa ver Cesoni, María Luisa (1996) (Ed). *Usage des stupefiants: politiques européennes*. Geneve: Georg Editeur. Sobre la evolución de la política estadounidense, ver Bertram Eva et al. *Op.cit.*

Es posible entonces distinguir teóricamente cuatro modelos de regulación jurídica de las sustancias psicoactivas, ya sea ilegales o prohibidas⁵, como la cocaína o la marihuana, o ya sea legales, como el alcohol o el tabaco.

El cuadro No.1 muestra que las políticas existentes, o las estrategias alternativas propuestas, se sitúan entre dos extremos: de un lado, la “guerra a las drogas” (modelo I), que mediante el recurso a un derecho penal máximo, intenta suprimir a toda costa cualquier consumo de ciertas sustancias, consideradas dañinas o pecaminosas, pues el Estado considera que tiene derecho a imponer modelos de virtud, o al menos de salud, a sus ciudadanos. Según este enfoque, si no hay drogas no hay consumo de esas drogas y *a fortiori* no puede haber abuso de las mismas. Por consiguiente hay que prohibir en forma absoluta su producción y comercialización, para suprimir la oferta, o al menos obstaculizar el acceso de las personas a las drogas, debido a la dificultad para obtenerlas y al incremento de los precios que comporta la penalización. Esta es la política liderada tradicionalmente por Estados Unidos pero que tiene también actualmente otros países que la apoyan, como los Estados musulmanes, China, Cuba o Rusia.

En el otro extremo encontramos la alternativa de liberalización total del mercado de las drogas (modelo IV), que parte de una confianza en el poder regulador del mercado y de la idea de que el Estado no puede impedir que una persona se haga daño a sí misma, siempre y cuando la persona no afecte derechos de terceros. Este enfoque concluye entonces que las sustancias psicoactivas deben estar sometidas a reglas de mercado similares a las de cualquier otra mercancía. Esta es la estrategia defendida frente a todas las sustancias psicoactivas por autores como el antipsiquiatra Thomas Szasz⁶, o por ciertos economistas radicalmente neoliberales, que recomiendan estos enfoques por el poder regulador del mercado. En la práctica fue la política frente al tabaco en casi todo el mundo hasta hace relativamente pocos años.

En el campo intermedio, encontramos dos estrategias que tienen una perspectiva filosófica similar de salud pública y respeto por los derechos humanos de los usuarios, pero mantienen diferencias importantes en el uso del derecho penal en el campo de la producción y la distribución.

⁵ Por simplificación de lenguaje, en este documento vamos a hablar de “drogas prohibidas” o “sustancias prohibidas” para referirnos a aquellas sustancias psicoactivas como la marihuana, la cocaína y los opioides, que están sometidas al régimen internacional de fiscalización más severo previsto por la Convención Única de 1961 y la Convención de Viena de 1988. En sentido estricto esas sustancias no están prohibidas pues se admite excepcionalmente su producción, distribución y uso para efectos médicos e investigativos. Sin embargo, en la medida en que su uso para efectos recreativos está prohibido y que el narcotráfico se ha desarrollado para satisfacer la demanda por esos consumos prohibidos, no es realmente inexacto hablar de “drogas prohibidas”.

⁶ Szasz, Thomas (1998) “Drugs as property; the right we rejected” en Schaler, Jeffrey A (Ed) *Drugs. Should we legalize, decriminalize or deregulate?* New York: Prometheus Book.

De un lado, las políticas de “*reducción del daño y de minimización de los riesgos*”⁷ (modelo II), las cuales, con una perspectiva pragmática, consideran que es imposible suprimir el consumo, por lo cual solo puede aspirarse a reducir los daños asociados a los usos problemáticos, para lo cual plantean que es necesario, por ejemplo, despenalizar⁸ el consumo de ciertas sustancias, a fin de evitar el marginamiento de los usuarios. E igualmente utilizan otras herramientas de salud pública, como autorizar el intercambio de jeringas en el caso de drogas inyectables, a fin de evitar el contagio de la hepatitis B o del virus VIH. Sin embargo, estas estrategias, que han sido adoptadas por Holanda, Suiza y por varias ciudades europeas, y crecientemente por distintas ciudades y países en América Latina y otras partes del mundo, se mueven dentro del ámbito prohibicionista y mantienen la criminalización de la producción y de gran parte de la distribución de estas sustancias.

De otro lado, las estrategias de “*legalización o regulada*” o de “*regularización*” (modelo III), que algunos autores denominan de otras formas, como “*mercado pasivo*”⁹, plantean que, con el fin de reducir los daños y efectos perversos de la prohibición, en términos de violencia, corrupción, erosión del respeto a la ley y afectación de los derechos de la persona, es indispensable ampliar o generalizar las estrategias de reducción del daño, por lo cual es necesario despenalizar y regular también la producción y la distribución de todas las sustancias psicoactivas hoy prohibidas, o al menos de algunas de ellas. Estas estrategias consideran entonces que es necesario aceptar una forma legal, estrictamente regulada, de oferta y distribución de las drogas, no solo por los efectos negativos de la prohibición sino también (al menos en ciertas posiciones) por cuanto consideran que una sociedad democrática no puede penalizar comportamientos que no afectan derechos de terceros, como el consumo de drogas. Las políticas frente al alcohol de algunos países europeos ilustran

7 La Harm Reduction International (antes IHRA) define la Reducción de Daños como las políticas, programas y prácticas que buscan reducir los daños asociados al uso de sustancias psicoactivas en personas sin voluntad o sin capacidad de parar su consumo. Se caracteriza por enfocarse en la prevención de los daños, más que en la prevención del consumo en sí mismo y sus acciones se dirigen principalmente a personas que tienen un uso continuado de sustancias psicoactivas.

8 La expresión “despenalización” y su relación con una palabra semejante “descriminalización” plantea a veces en español unas controversias terminológicas y semánticas, en especial en la discusión sobre políticas criminales frente a las drogas, por lo cual su uso puede generar polémicas. Todos los autores coinciden en que se trata de eliminar la sanción penal a ciertos comportamientos que anteriormente recibían penas, especialmente privativas de la libertad. Y coinciden igualmente en que la conducta no está totalmente legalizada sino que sigue estando prohibida o restringida, por lo que puede ser objeto de sanciones o controles administrativos. Sin embargo, algunos autores e informes establecen distinciones entre ellas y consideran que la descriminalización es una medida más fuerte pues implica una reforma legal que priva a una conducta de su carácter delictivo, por lo cual no puede ser objeto de ninguna sanción penal, mientras que la despenalización sería una medida más suave pues mantiene el carácter delictivo de la conducta pero con una pena no privativa de la libertad. Otros autores establecen también la diferencia entre las dos expresiones pero con el sentido inverso. Personalmente creo que este debate deriva de un problema de traducciones entre el español y el inglés. La palabra despenalización no es usual en inglés que prefiere la palabra descriminalización (decriminalization). Por el contrario, en español, la palabra “descriminalización” es un neologismo, de uso cada vez más frecuente, pero que aún no está aceptada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua. Mi conjetura es que el uso creciente en español de la palabra descriminalización, por efectos de la influencia de la criminología anglosajona, llevó a algunos autores a creer que era necesario distinguir entre despenalización y descriminalización. Pero creo que es una distinción que confunde más que aclara y por ello prefiero considerar que son expresiones sinónimas, y que en concreto el problema es distinguir entre diversos grados de despenalización. Por ello en este artículo opto por asimilar las dos expresiones y considero que existe despenalización o descriminalización cuando una conducta que anteriormente era sancionada con penas privativas de la libertad deja de recibir esas sanciones, aunque pueda ser objeto eventualmente de sanciones administrativas. Sobre esas controversias semánticas, ver Martin Jelsma. (2011) The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future. Geneva. Global Commission on Drug Policies, p 9. Texto disponible en http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/The%20Development%20of%20International%20Drug%20Control_M.Jelsma2011.pdf

9 Ver Caballero, Francis. (1989) Le droit de la drogue. París: Dalloz.

en la práctica este tipo de regulación. Y es el modelo que deriva del convenio sobre tabaco de la OMS, que admite la producción, distribución y consumo de tabaco pero establece restricciones a la propaganda y a los sitios de consumo y promueve impuestos altos y campañas preventivas para desestimular el consumo. Estas referencias muestran que la legalización regulada o regularización no supone un mercado libre; por el contrario, esas sustancias son consideradas riesgosas para la salud y están entonces sometidas a regulaciones estrictas, como la prohibición de publicidad o de venta a menores de edad, mujeres en riesgo y otros grupos vulnerables de la población. Es pues un mercado controlado y desestimulado por el Estado. Pero existe una oferta legal, no solo porque se reconoce el derecho de las personas adultas a consumir esas sustancias, sino también para evitar la existencia de mafias violentas que controlen su producción y distribución.

Estas diversas estrategias implican un uso diferente de las distintas herramientas que pueden ser empleadas en las políticas antidrogas: represión, prevención, tratamiento e intervención comunitaria. En el Gráfico 1, he intentado sistematizar el uso diferenciado de esos instrumentos en cada uno de los modelos.

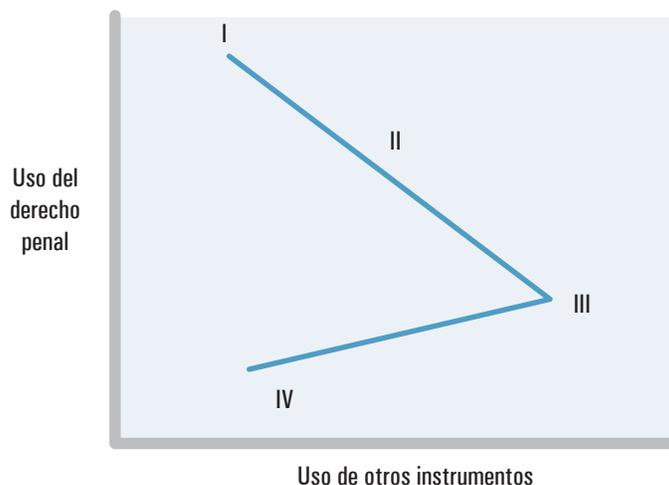


Gráfico 1. Herramientas de política contra las drogas según modelos.

Así, la guerra a las drogas (modelo I) supone un empleo casi exclusivo de los instrumentos represivos, por lo cual, los otros componentes tienen un peso relativo muy bajo, y en todo caso subordinado a las estrategias punitivas. Por su parte, las políticas de reducción del daño (modelo II) disminuyen la represión, pues establecen algunas formas de despenalización y descriminalización del consumo, pero aumentan las estrategias preventivas, los apoyos terapéuticos y la intervención comunitaria, sin que dicho modelo ofrezca lecciones a Colombia en cuanto al cultivo y producción, por cuanto, como se explicó, las estrategias de reducción al daño hasta ahora han estado orientadas al ámbito del consumo, lo cual no obsta para que su filosofía pueda ser usada para repensar las estrategias frente a la oferta de drogas ilícitas. Las políticas de legalización regulada (modelo III) restringen aún más el uso del derecho penal, pues descriminalizan también la producción y la distribución, con lo cual liberan recursos económicos, que les deberían permitir un aumento de los otros componentes: prevención, tratamiento e intervención comunitaria en todas las fases

del mercado de drogas. Finalmente, las políticas de liberalización (modelo IV) reducen aún más la intervención represiva, pues no habría siquiera una regulación especial de ese mercado; pero tampoco deberían dedicar muchos recursos a las estrategias preventivas, de tratamiento y de intervención comunitaria, por cuanto la opción por el mercado y sus bases filosóficas (el énfasis exclusivo en la libre opción) excluyen que el Estado intente prevenir los consumos o los abusos.

Debido a la enorme influencia de los Estados Unidos, hasta recientemente, la política dominante a nivel mundial frente a las drogas prohibidas era la estrategia tipo I, con algunas variantes nacionales; sin embargo, aunque enfrentando muchas presiones internacionales y nacionales, ciertos países y ciudades europeas experimentaron, desde los años ochenta, con resultados muy prometedores, políticas tipo II. Y este modelo ha sido aceptado, en forma creciente, por varios países latinoamericanos. Por su parte, muchos estudiosos consideran que las estrategias más adecuadas son las políticas tipo III, que en la práctica han sido adoptadas por algunos países frente a ciertas drogas legales, como el alcohol y el tabaco, y que están detrás de las experiencias de mercados regulados de cannabis en Uruguay y en ciertos estados de Estados Unidos. Finalmente, algunos autores, en posiciones minoritarias, defienden la adopción de estrategias tipo IV, que corresponden a lo que fue en el pasado la regulación legal del tabaco.

Una pregunta naturalmente surge: ¿cuál de estos modelos regulatorios es el más apropiado en una sociedad democrática para enfrentar los desafíos del abuso de sustancias psicoactivas? Y aunque el propósito de este texto no es hacer una evaluación de las políticas frente a las drogas sino presentar el marco jurídico de estas políticas, considero pertinente, por razones de transparencia académica, presentar mi visión del tema, para que el lector tenga clara cuál es mi perspectiva.

3. UN EXCURSO EVALUATIVO: CRÍTICA DEL PROHIBICIONISMO Y DEFENSA DE LAS ESTRATEGIAS DE REGULARIZACIÓN

Mi tesis, que he desarrollado en textos anteriores y es compartida por muchos críticos de las estrategias dominantes¹⁰, es que la actual política internacional de prohibición absoluta de ciertas sustancias psicoactivas, como la marihuana o la cocaína, ha fracasado, pues no ha reducido la producción ni el abuso de estas drogas, pero en cambio ha inducido terribles sufrimientos.

¹⁰ Desde 1994 he defendido esta visión. Y aunque obviamente, como corresponde a la ética académica, estoy dispuesto a dejarme convencer de que estoy equivocado, la evidencia creciente en estos veinte años no ha hecho sino reforzar mi convicción en este campo. Ver Uprimny Rodrigo (1994) "Más allá del prohibicionismo: políticas alternativas en materia de drogas" en VV AA. La legalización de la droga. Bogotá: Universidad Nacional; Uprimny Rodrigo (1997) "Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes" en Martín Hopenhayn (Comp.) La grieta de las drogas. Santiago de Chile, CEPAL; Uprimny Rodrigo (2002) "El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia" en VV.AA Dorothea Schreck (coord.) Seminario de expertos farmacodependencia y política de drogas. Berlín, Caritas.

El prohibicionismo ha fracasado, pues el mercado mundial se encuentra bien abastecido a pesar del aumento de recursos y de sanciones para eliminar la oferta de drogas ilícitas. Unos pocos datos ilustran ese fracaso: según el Informe Mundial sobre Drogas para 2011 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre 1990 y 2008, las interceptaciones anuales mundiales de cocaína pasaron de 291 a 712 toneladas, lo cual muestra que hay esfuerzos crecientes de interdicción; sin embargo, en esos mismos años, la producción potencial de cocaína pasó de 771 toneladas a 865 en 2008. Y en 2007 había alcanzado un máximo de 1.024 toneladas. Durante esos mismos años el precio al detal de un gramo de cocaína en Europa se redujo mucho, pues pasó de 143 euros en 1990 a 70 en 2008, en lugar de elevarse. Estos datos muestran que, a pesar de los esfuerzos, el mercado ilegal de cocaína está plenamente abastecido. Por su parte, los mercados de heroína y de marihuana tuvieron evoluciones muy semejantes. Y en años recientes, esas tendencias no han cambiado significativamente.

El prohibicionismo ha fracasado entonces en su objetivo central –controlar la oferta de drogas– pero en cambio ha provocado sufrimientos enormes. Por su gran rentabilidad, este mercado ilícito ha atraído y alimentado mafias con una terrible capacidad de corrupción y violencia, como bien lo sabemos los latinoamericanos. Por otra parte, las sociedades han experimentado la incursión y expansión de nuevas sustancias de diseño sintético, lo cual representa otro desafío que cuestiona el modelo prohibicionista.

La prohibición también ha llenado las cárceles de personas que no han cometido crímenes violentos ni graves. Son simplemente cultivadores, recolectores de cosechas, transportistas, consumidores o pequeños traficantes, que representan hoy un porcentaje importante de las personas privadas de la libertad en nuestros países, como lo mostró un estudio comparado sobre varios países de América Latina¹¹. Igualmente, en países como Estados Unidos, que ha conocido un incremento enorme de la tasa de encarcelación, que pasó de aproximadamente 100 por 100.000 habitantes, a aproximadamente 700 por 100.000 en la actualidad, un alto porcentaje de las personas privadas de la libertad han sido encarceladas por consumo de drogas o por tráfico en pequeñas cantidades. Hoy más de 50 % de los presos en cárceles federales y más del 15 % en cárceles estatales están privados de la libertad por delitos de drogas¹². A su vez en Bolivia, Perú, Colombia o Marruecos, en zonas de cultivo, las cárceles locales tienen índices de hacinamiento como consecuencia de la tendencia a procesar y encarcelar a los campesinos cultivadores, lo cual también representa un costo elevado para la sociedad que paga el sostenimiento de esos centros de reclusión.

Igualmente la prohibición ha generado una suerte de adicción punitiva que ha generado una desproporción en las leyes de drogas en todo el mundo. Por ejemplo, un estudio que realizamos en Dejusticia, gracias al trabajo adelantado por el grupo de in-

¹¹ Ver Pien Metal, Coletta Youngers (Eds) (2010) *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Washington, WOLA; TNI. Disponible en <file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/sistemas%20sobrecargados-web2.pdf>

¹² Ver Ann Carson (2014) *Prisoners in 2013*. Bulletin of BJS (Bureau of Justice Statistics) Tabla 13.

investigadores y organizaciones que hacen parte del CEED¹³, mostró que en América Latina es jurídicamente más grave contrabandear marihuana o cocaína a fin de que pueda ser vendida a alguien que quiere consumirla, que violar a una mujer o matar voluntariamente al vecino. Por ejemplo, en Bolivia la pena máxima para tráfico es de 25 años, mientras que para el homicidio doloso, esto es, intencional, es de 20. Y en Colombia la pena máxima por tráfico es de 30 años, mientras que por violar a alguien es de 20 años. Aclaramos que no estamos hablando de las penas por los crímenes violentos cometidos por los narcotraficantes para proteger su negocio ilícito, sino de las sanciones previstas por el tráfico en sí mismo considerado. Por ello esta evolución normativa es injusta e irracional, pues es éticamente más grave matar a alguien o someter por la violencia a una mujer y violarla, que distribuir drogas, que finalmente unas personas desean voluntariamente consumir¹⁴.

La criminalización ha agravado también los problemas de salud pública, pues margina a los consumidores. En gran medida, esa marginalización provoca los efectos más graves para el usuario, más que el uso de la droga en sí. Por ejemplo, la ilegalidad lleva al consumidor de heroína a utilizar jeringas usadas, lo cual facilita el contagio de enfermedades graves, como la hepatitis B o el VIH. La prohibición somete a los consumidores a quedar bajo las redes de distribución ilegal, lo cual agrava sus problemas de marginalidad y de salud. Esto evita un control de la calidad de los productos por el Estado, lo cual es muy grave para la salud pública. Supongamos que el alcohol estuviese prohibido. En tal caso, las personas no podrían comprar licores certificados en expendios controlados sino que tendrían que recurrir a compras clandestinas ¿Imaginan ustedes las cantidades de muertes o de personas ciegas por trago adulterado con alcohol metílico? Pues eso exactamente sucede en el mercado de drogas ilícitas. Así, en España, en el 90 % de los casos de muertes por supuesta sobredosis de heroína, las personas han sido encontradas con la jeringa aún en el brazo. Eso pareciera indicar que no se trata de una sobredosis, pues “el shock opiáceo no es fulminante sino que provoca un largo coma respiratorio del que se puede salir”¹⁵. En tales casos, lo más probable es que la persona haya muerto envenenada por las sustancias tóxicas con las que los traficantes habían cortado y mezclado el producto, lo cual parece confirmado por el siguiente hecho: entre 1920 y 1930, en la misma España, la morfina y la heroína se vendían en farmacia con receta: en esos años -según el filósofo Antonio Escotado- “no se registró ni una sola muerte por sobredosis”¹⁶.

Hay que agregar que la prohibición desconoce además principios medulares de un Estado fundamentado sobre los derechos humanos, pues violenta la autonomía personal, ya que el consumo de sustancias psicoactivas *per se* no afecta derechos de terceros. Por tal motivo, no debería ser penalizado en una sociedad pluralista y democrática.

¹³ El CEED es el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, que reúne investigadores de ocho países de América Latina para realizar estudios comparados sobre las políticas de drogas en la región. Ver <http://drogasyderecho.org/cedd-inicio.html>

¹⁴ Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J.A. (2012). La adicción punitiva. Leyes desproporcionadas de leyes de drogas en América Latina. Bogotá: Dejusticia.

¹⁵ Ver Cambio 16, 11 de mayo de 1992, p 45.

¹⁶ *Ibidem*, p 45.

Este fracaso de la prohibición no proviene de falta de recursos o de la incompetencia de los funcionarios que la ejecutan, sino de la estructura sistémica de este mercado.

Un triunfo coyuntural —como la desarticulación de una mafia exportadora— solo provoca un desabastecimiento temporal, que se traduce en el corto plazo en un alza de precios, justamente lo que busca la prohibición a fin de disminuir el consumo. Pero lo paradójico radica en que dicha alza es un poderoso incentivo para que otros ingresen en esa actividad, siempre y cuando la demanda persista en el largo plazo. Y persiste por cuanto la dinámica de la demanda de estas sustancias no depende sino muy parcialmente de los precios. En esas condiciones, como la producción de drogas ilícitas de origen vegetal, como la cocaína o la heroína, es técnicamente sencilla y los espacios geográficos potenciales para su producción son inmensos, casi infinitos, entonces esos éxitos parciales lo único que logran es provocar un desplazamiento de la producción hacia otras zonas geográficas.

Ese efecto desplazamiento o “efecto globo” es conocido y está bien documentado. Por ejemplo, la represión de la marihuana en México, con el uso de herbicidas a finales de los años sesenta, tuvo como efecto esencial desplazar la producción a Colombia. Luego la fumigación de la marihuana en Colombia durante los setenta permitió el desarrollo de los cultivos en Estados Unidos.

La prohibición es entonces injusta e ineficaz, ¿pero existen realmente políticas alternativas?

Para responder a esa pregunta conviene distinguir, como lo sugieren analistas como Louk Hulsman¹⁷ o Ethan Nadelman¹⁸, entre los “problemas primarios” ocasionados por el consumo de una sustancia psicoactiva y los “problemas secundarios”, derivados de las políticas de control, que los Estados hayan adoptado frente a esa sustancia.

Un ejemplo ilustra esa diferencia: una cirrosis provocada por el consumo excesivo de alcohol o un cáncer pulmonar causado por el cigarrillo son “problemas primarios”, pues derivan del *abuso* mismo de estas sustancias. En cambio constituyen “problemas secundarios” la violencia generada por las mafias que controlan la producción y la distribución de la cocaína, o la contaminación por VIH-Sida de los consumidores de heroína que comparten jeringas, o la sobrecarga de los sistemas carcelarios o la afectación del medio ambiente por la expansión de los cultivos ilícitos en ciertas zonas ecológicamente vulnerables y por los impactos de las políticas destinadas a erradicar esos cultivos, como las aspersiones, pues todos estos problemas derivan directamente de la criminalización de la producción y el consumo de esas drogas.

¹⁷ Ver Louk Hulsman (1987) “La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión” en *Nuevo Foro Penal*. Bogotá, No 35, enero-marzo.

¹⁸ Ver Ethen Nadelman (1990) “Prohibición de la droga en Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas” en *Economía Colombiana*. Bogotá: Nos 226-227, febrero-marzo 1990, p 59.

Esta distinción es elemental, pero es clave, pues muestra que las políticas destinadas a controlar la producción, la distribución y el consumo de las sustancias psicoactivas pueden ser muy dañinas para la sociedad y para los propios consumidores.

Una política democrática frente a las drogas es entonces aquella que se propone reducir tanto los daños que ocasiona el abuso de las sustancias sicotrópicas (problemas primarios), como los daños derivados de las propias políticas destinadas a controlar dichos abusos (problemas secundarios). Y eso es precisamente lo que plantean las llamadas “*políticas de reducción del daño*”, defendidas por varios países europeos, como Suiza, República Checa, Portugal y Holanda, y crecientemente por algunos países latinoamericanos y otras naciones en otras regiones del mundo. Estas estrategias se esfuerzan por evitar la marginalización y la estigmatización de los consumidores.

Por ejemplo, en Holanda – pionera en estos enfoques – el gran tráfico es perseguido, pero se ha despenalizado de facto la distribución minorista y el consumo de la marihuana. Igualmente, en vez de criminalizar al consumidor de drogas más duras como la heroína, se le brinda una amplia gama de programas de apoyo, como el suministro de metadona, para evitar el síndrome de abstinencia, o como la ayuda profesional voluntaria para quien así lo desee.

Las políticas de reducción del daño han dado buenos resultados en los países que las han adoptado, como lo demuestran todos los estudios en forma consistente. Resulta instructiva la comparación entre Holanda, pionera en estrategias de reducción del daño, y Estados Unidos, que ha defendido, al menos hasta muy recientemente, la penalización pura y dura. Un estudio publicado en 2006 por Douglas McVay es contundente: la tasa de encarcelamiento es más elevada en Estados Unidos que en Holanda, pero su situación sanitaria es peor; la prevalencia del SIDA es en Estados Unidos mayor, mientras que el consumo de sustancias ilegales en Holanda ha sido menor¹⁹. Así, en Estados Unidos, en 2001, la prevalencia de uso de marihuana en personas mayores de 12 años en toda la vida era de 37 % y en el último mes de 17 %, mientras que en Holanda era de 5,4 % y 3 % respectivamente. La tasa de encarcelamiento en Estados Unidos en 2002 era de 701 por 100.00 habitantes, mientras que en Holanda era de 100. Y la tasa de prevalencia de SIDA en usuarios de drogas en Estados Unidos era mucho mayor. La conclusión es obvia: Estados Unidos encarcela y reprime más que Holanda, pero tiene más consumidores y en peores condiciones sanitarias.

Las estrategias de reducción del daño han mostrado que son más eficaces y humanas que la guerra a las drogas. Pero son insuficientes, pues mantienen la prohibición frente a la producción y distribución, con lo cual perpetúan el problema del narcotráfico y de las mafias que les están asociadas. Es pues necesario ir aún más lejos y replantear el prohibicionismo en sí en el ámbito internacional.

¹⁹ Ver Douglas McVay (2006) “The United States and the Netherlands” en Jefferson M Fisch (Ed) *Drugs and Society. US Public Policy*. Maryland, Rowman and Littlefield Publishers, p 15.

Existen modelos posibles. La idea no es reemplazar la prohibición por un mercado libre de drogas, que pocos defienden, sino pensar en estrategias de salud pública y de derechos humanos, que minimicen los daños a la salud pública e individual ocasionados por el abuso de sustancias psicoactivas, pero que respeten los derechos humanos –tanto de los usuarios de drogas como de la población en general– y tomen en cuenta los costos y los efectos perversos de las propias políticas de control. Son las estrategias de regularización o legalización regulada explicadas en el punto anterior de este artículo.

Desde esa perspectiva, y con el fin de arrancar a las organizaciones criminales el monopolio de la distribución, es indispensable admitir la existencia de canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, que tendrían características diversas según los tipos de drogas: en efecto, la distribución de marihuana –droga relativamente inocua– no puede ser la misma de la heroína, droga capaz de producir dependencia física y síquica. Primaría entonces un criterio sanitario en la distribución y se buscaría que las drogas más peligrosas fueran las de más difícil acceso, para desestimular así los abusos potenciales.

Como el consumo de las drogas no se considera algo conveniente y que deba ser estimulado por la sociedad –sino una conducta tolerada– ese mercado tendría que ser pasivo, es decir, se despojaría a las redes legales de distribución de toda agresividad comercial: prohibición de propaganda y publicidad, exclusión de marcas, etcétera.

Como se trata de monopolios estatales o de mercados fuertemente intervenidos, las políticas de precios buscarían explícitamente desestimular el consumo.

En síntesis, no se pretendería facilitar y ampliar el consumo –como ocurre en un mercado libre–, pero tampoco se lo haría legalmente imposible, como en un mercado prohibido. Esas reglamentaciones mantienen entonces una cierta intervención sancionadora del Estado: habría que sancionar –como se hace con el alcohol– ciertos usos indebidos que puedan afectar a terceros, como conducir un auto bajo los efectos de una sustancia psicoactiva; se admitirá un mercado de drogas para adultos, pero se impondrían penas a quienes indujeran a los menores a consumir.

La política estatal buscaría entonces un equilibrio entre dos imperativos: ser al mismo tiempo flexible –en materia de precios y reglas de distribución– para evitar la extensión indebida de un mercado paralelo, pero igualmente lo suficientemente severa como para desestimular los abusos de droga. Eso no sería siempre fácil, pero poco a poco se podrían encontrar las mejores soluciones en forma pragmática.

La existencia de redes legales de distribución se combinaría con un fortalecimiento de programas de prevención, tratamiento y ayuda al toxicómano, de muy diversa índole. Los recursos hoy desperdiciados en la prohibición servirían para financiar esos programas.

Si el examen precedente es acertado, entonces habría que concluir que las estrategias de legalización regulada son las más apropiadas. Pero surge una pregunta: ¿puede el Estado

colombiano adoptarlas unilateralmente? Este interrogante remite al examen del régimen internacional sobre las drogas.

4. EL RÉGIMEN INTERNACIONAL SOBRE DROGAS

Para comprender los alcances del actual régimen internacional sobre drogas puede ser útil ponerlo en perspectiva histórica para luego abordar el examen jurídico doctrinario de las principales convenciones en este campo. Por ello en este aparte comenzaré por i) una breve descripción de la puesta en marcha de ese régimen internacional, para luego ii) extraer de ese examen algunas conclusiones jurídicas y políticas y iii) terminar con los debates que ahora existen sobre su alcance, en especial cuando se toman en cuenta otras obligaciones internacionales de los Estados, como son sus obligaciones en derechos humanos.

4.1. Las transformaciones del régimen internacional sobre drogas

A pesar de que las principales drogas que están hoy sujetas a control han sido conocidas desde hace varios siglos²⁰, lo cierto es que hasta finales del siglo XIX, existía, en términos generales, un régimen internacional liberal, puesto que no había prohibiciones al comercio sobre sustancias psicoactivas a nivel internacional, aun cuando a nivel nacional, algunos países imponían algunas restricciones a la producción, comercialización o uso de ciertas sustancias. Esto es importante recordarlo por cuanto hoy en día se tiene la tendencia a asumir la presencia de una política prohibicionista en el plano internacional frente a ciertas drogas como un hecho histórico inmodificable; se olvida entonces que se trata de un sistema de regulación jurídica relativamente reciente. Esta situación perduró hasta inicios del siglo XX. La Conferencia Internacional sobre el Opio de Shangai de 1909, en donde se votaron las primeras resoluciones internacionales en materia de regulación sobre sustancias psicoactivas²¹, marca el inicio de la marcha hacia el prohibicionismo.

Entre 1909 y 1961 se efectuaron varias conferencias internacionales y se firmaron múltiples acuerdos destinados a reforzar un sistema de control internacional sobre ciertas drogas, en especial sobre los derivados del opio. Los principales documentos suscritos fueron la Convención de la Haya de 1912; las Convenciones de Ginebra de 1925, 1931 y 1936; la Convención de Bangkok de 1931; y los Protocolos de París de 1948 y Nueva York de 1953. Así, poco a poco, por medio de estas diferentes conferencias y

²⁰ Aun cuando sus derivados químicos más poderosos son recientes, ya que la heroína y la cocaína solo fueron sintetizados durante el siglo XIX.

²¹ Cf Francis Caballero. *Op-cit*, p 42. Ver también Transnational Institute. "Rewriting history , a response to the 2008 World Drug Report", TNI Drug Policy Briefing 26, June 2008

convenciones internacionales se puso en marcha una prohibición general y absoluta para ciertas drogas, la cual tomaría forma con la Convención Única de 1961.

En todo este proceso, el rol de los Estados Unidos, como dinamizador de la realización de las conferencias y la suscripción de los tratados, ha sido central. Varios factores explican esa importancia del problema de las drogas en la política interna y exterior de los Estados Unidos.

Primero encontramos factores culturales internos, debido a la fuerte influencia de éticas puritanas, que llevaron a que en ese país, desde la segunda mitad del siglo XIX, hubiese ya importantes movimientos prohibicionistas en materia de todas las sustancias alteradoras de la conciencia, incluido el alcohol. Segundo, el tema de las drogas fue central para que ciertos grupos profesionales adquirieran particular importancia en la vida social estadounidense, jugando el papel de especies de “empresarios morales”. Por ejemplo, “para los médicos y los farmacéutas (y, como es obvio, para sus asociaciones respectivas) las propuestas encaminadas a reglamentar el ‘peligro de la droga’ constituían una excelente oportunidad para efectuar una aparición que los valorizaba en la escena pública²²”. Para otros líderes sociales –políticos o religiosos– las drogas también han sido un tema que les ha permitido una gran visibilidad pública y social. Así, en la realización de las primeras conferencias internacionales, el rol del arzobispo de Manila, Monseñor Brent, fue determinante²³. Tercero, la represión de las drogas –independientemente de la búsqueda del control del consumo– ha operado en los Estados Unidos –y en otros países– como mecanismo de segregación y control de ciertas poblaciones. Así, en 1909 hubo en Estados Unidos una criminalización diferencial del opio: se prohibió fumar opio pero no se criminalizó el consumo de otras formas de opiáceos, como la morfina y la heroína, que son más dañinos en términos de salud. Y en ello jugó un papel esencial un racismo encubierto en los Estados Unidos de parte de los anglosajones contra la población china –principales fumadores de opio en esa época– debido a la competencia creciente que esta minoría estaba ejerciendo en el mercado de trabajo²⁴. Las políticas antidrogas han permitido entonces –invocando un valor más allá de toda sospecha como la salud pública– legitimar formas de segregación social. Cuarto, las políticas prohibicionistas también permitieron que muchos políticos aparecieran, frente a las familias especialmente de clase media, como duros defensores de la salud de los adolescentes frente a la amenaza de las drogas, lo cual les producía muchos réditos electorales, mientras que aquellos que cuestionaban esos enfoques eran descalificados como complacientes con las drogas y el crimen e insensibles a la suerte de los jóvenes, lo cual los debilitaba políticamente²⁵. Finalmente, pero no por ello menos importante, el tema de las drogas permitirá, desde sus inicios, que los Estados Unidos jueguen un rol cada vez más esencial en el escenario internacional. En efecto, hay una coincidencia

²² José M Rico. José M Rico. “Les législations sur les drogues: Origine et évolution” en *Psychotropes*. Montréal, Vol III, No 1, 1986, p 69 y ss, p 76.

²³ Cf Francis Caballero. *Op-cit*, p 40.

²⁴ Ver Rosa del Olmo. *La cara oculta de la droga*. Bogotá: Temis, 1986, p 9.

²⁵ En un sentido similar, ver Eva Bertram et al (1996) . *Drug War Politics. The price of denial*. Berkeley: University of California Press, en especial capítulos 7 y 8.

histórica significativa entre la puesta en marcha de los sistemas de control internacional de las sustancias psicoactivas y la progresiva hegemonía de los Estados Unidos en la política y la economía mundiales. Así, la primera conferencia internacional de Shanghai de 1909 permitió a los Estados Unidos no solo mejorar sus relaciones con China sino también fortalecer su posición relativa frente a las grandes potencias europeas. Por eso algunos analistas, como Francis Caballero, han considerado que la política frente a las drogas le permitió a los Estados Unidos invocar un argumento moral para aumentar su influencia internacional. En efecto, al presentarse como los campeones de la salud pública mundial frente a las potencias europeas, inicialmente mucho más reticentes a poner en marcha sistemas de prohibición²⁶, los Estados Unidos encontraron una legitimación, en apariencia altruista, para defender intereses geopolíticos particulares.

La combinación de todos estos elementos explica entonces la centralidad del tema de las drogas en la política norteamericana, tanto interna como exterior, y que llevó a ese país a defender la puesta en marcha de una prohibición universal frente a ciertas drogas.

La Convención Única de Estupefacientes, firmada en Nueva York en 1961, modificada por el protocolo de Ginebra de 1972, y elaborada en el marco de las Naciones Unidas, es el texto más importante en esta evolución del derecho internacional de la droga, puesto que incorporó todos los tratados anteriores y fue ratificada por más de 115 Estados. Este tratado representa el triunfo internacional del prohibicionismo, sistema jurídico que prohíbe en forma absoluta y universal la producción, el uso o tráfico de ciertas drogas, cuando éstos se efectúan con finalidades diferentes a las estrictamente médicas o científicas. En efecto, la Convención señala en el Preámbulo que su objetivo es “concertar una convención internacional que sea de aceptación general, en sustitución de los tratados existentes sobre estupefacientes, por la que se limite el uso de estupefacientes a los fines médicos y científicos y se establezca una cooperación y una fiscalización internacionales conscientes para el logro de tales finalidades y objetivos (subrayado nuestro). Igualmente, el Artículo 4 de esta convención establece que los Estados se comprometen a limitar el uso de estas sustancias a las actividades médicas y científicas. Y, para garantizar la universalidad, se establecen mecanismos para que incluso los Estados que no sean partes de la Convención colaboren para que se cumplan las medidas de control previstas por este tratado (Ver por ejemplo el literal d) del Artículo 8 de la Convención).

Este régimen prohibicionista reposa en una idea muy simple. Ciertas sustancias psicoactivas son calificadas de estupefacientes y consideradas nocivas y peligrosas para la salud pública, con lo cual se justifica la intervención del derecho penal y la represión. Se

²⁶ Por ejemplo, en la Conferencia de Ginebra de 1925, los Estados Unidos, partidarios de la prohibición del Opio, se presentaron como los idealistas que se negaban a admitir, como lo declaraba Porter, el delegado de ese país, que hubiese “una moral para Oriente y otra moral para Occidente”. En cambio, los países europeos, que tenían intereses comerciales en la comercialización del opio, buscaban soluciones más “realistas”. Así, Daladier, el representante de la delegación francesa, defendía los buenos resultados de una política de reglamentación y distribución estatal de estas sustancias: según la delegación de Francia, su régimen de monopolio había permitido una reducción del 45 % del consumo de opio (Ver Francis Caballero. Op-cit, p 45).

prohíbe entonces en forma absoluta su producción y comercialización para uso recreativo, puesto que se considera que si no hay drogas no hay consumo de esas drogas, y a fortiori no puede haber abuso de las mismas.

Este régimen jurídico incluye en sus listas de sustancias prohibidas un número muy amplio de productos; así, la Convención Única prevé un régimen de control para más de 100 plantas y sustancias naturales o artificiales. Sin embargo, en la práctica los controles más estrictos se han centrado en tres tipos de drogas: los derivados de la amapola (opio, morfina y heroína), los del cannabis (marihuana y haschish) y los de la coca, en particular la cocaína. Se trata pues de productos de origen natural, provenientes en general de países del tercer mundo, razón por la cual múltiples autores han denunciado el carácter selectivo y discriminatorio del régimen prohibicionista en vigor: las drogas lícitas serían las producidas por los países del norte (tabaco por los Estados Unidos, alcohol por Europa y productos farmacéuticos por industrias de occidente) y las ilícitas las provenientes de los países del sur²⁷ y Oriente.

Un ejemplo de estos sesgos es la introducción en la Convención Única de 1961 de la hoja de coca en la lista I de sustancias sometidas a un control tan severo como el de la cocaína o la heroína. La única “consideración” que se tuvo con los pueblos indígenas suramericanos, que han usado la hoja de coca desde hace siglos y nunca fueron consultados, fue que se dio un plazo de 25 años para que se hiciera efectiva la prohibición del mambeo. La justificación que se invocó para la prohibición del mambeo fue un estudio realizado en 1950 por la Comisión de Estudios de Hoja de Coca de la ONU, que concluyó, sin mayor evidencia y con poco respeto por la diversidad cultural, que la masticación de coca era dañina y debía ser erradicada. Esta prohibición unilateral del mambeo por un tratado liderado por los países desarrollados, y en especial por Estados Unidos, es ya cuestionable, pues irrespeta la autonomía y diversidad de los pueblos andinos, para quienes la hoja de coca es parte de su cultura. Para entender ese atentado imaginemos la situación inversa: que una reunión de líderes indígenas, con un estudio hecho por ellos mismos sobre los efectos dañinos del alcohol, prohibiera todo uso de vino o whisky en el mundo, sin consultar la opinión de los pueblos europeos. ¿Será que Francia, Portugal o el Reino Unido aceptarían esa decisión? Pero la injusticia frente al mambeo es aún peor, pues mientras los riesgos sanitarios del alcohol son claros, en cambio no hay evidencia seria de que el mambeo sea dañino. El informe de 1950 ha sido fuertemente criticado por estudios posteriores, que han concluido que el mambeo y otros usos suaves de la hoja de coca, como el mate, no son una adicción ni provocan problemas sanitarios, y por el contrario tienen efectos nutricionales y sociales positivos.

El anterior análisis requiere empero algún matiz por cuanto algunas drogas, de origen sintético, están también sometidas al régimen de prohibición. Además, en 1971 se suscribió la Convención de Viena sobre sustancias sicotrópicas, que establece también

²⁷ Ver por ejemplo Francis Caballero (1989). *Le droit de la drogue*. Paris: Dalloz., pp 35 y ss; Louk Hulsman. *Op-cit*.

un régimen de control para ciertos productos farmacéuticos²⁸. Sin embargo, lo cierto es que no sólo a nivel normativo el control previsto por la Convención de Viena de 1971 es mucho menos riguroso que la prohibición consagrada por la Convención Única de 1961²⁹ sino que, además, en la práctica, los esfuerzos internacionales de interdicción han estado dirigidos esencialmente en contra de los derivados del cannabis, el opio y la coca. Además, las drogas más ligadas a la cultura occidental (tabaco y alcohol) fueron excluidas, sin ninguna razón médica o científica sólida, del régimen de prohibición o de control médico. Es posible entonces concluir que el triple régimen jurídico previsto por los tratados internacionales (prohibición de estupefacientes; control médico de sicotrópicos; y libre comercio de alcohol y tabaco) no responde a claras consideraciones farmacológicas sino que es efecto de condicionamientos sociales específicos.

La Convención Única de 1961 consolida además la influencia determinante del derecho internacional de la droga sobre las regulaciones internas, puesto que ella establece la obligación para los Estados signatarios de criminalizar en su derecho interno una amplia gama de conductas. Así, el artículo 36 consagra que los Estados establecerán como delitos graves, sancionados con penas privativas de libertad, cuando sean cometidos de manera intencional, “el cultivo y la producción, fabricación, extracción, preparación, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta Convención”.

Sin embargo, conviene resaltar que ni la Convención Única de 1961 ni su protocolo modificativo de 1972 establecen la obligación de penalizar el consumo. Así, el artículo 38 originario de 1961 simplemente señalaba que los Estados “considerarán especialmente las medidas que pueden adoptarse para el tratamiento médico, el cuidado y la rehabilitación de los toxicómanos”, consagrando a renglón seguido que los Estados crearán centros de atención, si tienen los recursos económicos suficientes para hacerlo. El mismo artículo, modificado por el protocolo de 1972, simplemente añade a lo anterior la obligación para los Estados de efectuar políticas de prevención para el uso indebido de estupefacientes.

Finalmente, la Convención crea órganos internacionales de fiscalización de las obligaciones contraídas, a saber, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y

²⁸ Esto explica que en la terminología jurídica de los instrumentos internacionales, se denomine “estupefaciente” a las sustancias prohibidas por la Convención Única de 1961 y “sustancias sicotrópicas” a los productos controlados de la convención de Viena de 1971. Esta clasificación carece sin embargo de todo rigor médico o científico, como lo han mostrado numerosos autores pues, por ejemplo, la cocaína, que es farmacológicamente un estimulante, es calificada de estupefaciente. En este texto, en general hemos usado como género la expresión sustancia psicoactiva -que consideramos sinónimo de la palabra droga- para referirnos a todas aquellas sustancias susceptibles de alterar el sistema nervioso central, generar dependencia y producir un daño individual o social. Y como especies de este género tendríamos diversas denominaciones y clasificaciones (drogas legales e ilegales; estimulantes, depresores y alucinógenos, etc), siendo la jurídica (estupefacientes, sustancias sicotrópicas y sustancias legales) tan sólo una de ellas.

²⁹ En efecto, si bien en principio las dos Convenciones sólo admiten como legítimo el uso médico y científico, la mayoría de las sustancias sicotrópicas previstas por el Convenio de Viena de 1971 son productos farmacéuticos, de corriente utilización médica (barbitúricos, anfetaminas), por lo cual se admite su producción, comercialización y uso, bajo control médico; en cambio, la mayoría de los productos previstos por la Convención Única de 1961 han sido pura y simplemente prohibidos.

Social y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Si bien estos órganos no están dotados de todo el poder que hubieran querido conferirle ciertos países signatarios de la Convención, puesto que carecen de cualquier poder coercitivo para hacer cumplir la prohibición, tienen de todos modos facultades importantes de vigilancia del cumplimiento de las finalidades de la Convención.

A nivel regional, la mayoría de los países de América del Sur firmaron en Buenos Aires, en 1973, un tratado sobre drogas, que se ocupa más directamente de la regulación de la cooperación y armonización de políticas para el control y represión del tráfico ilícito de dichas sustancias. Este acuerdo no introduce novedades importantes con respecto a los tratados mundiales, por lo cual puede ser considerado una simple adecuación regional del sistema de prohibición de las drogas existente a nivel global. Tal vez la única innovación –bastante poco afortunada– fue el establecimiento de la posibilidad de internar de manera forzada a los toxicómanos, con lo cual el acuerdo regional fue más lejos, en materia de criminalización del consumo.

El momento más reciente de la evolución internacional sobre la materia ha sido la aprobación de la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas” por la Conferencia de las Naciones Unidas en su sexta sesión plenaria, el 19 de diciembre de 1988. Más conocida como la Convención de Viena, este nuevo instrumento internacional quiere aparecer como la continuación de los tratados anteriores, en especial de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de modificaciones de 1972, y del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1973. Por eso algunos mandatos de la Convención de Viena de 1988 reproducen disposiciones de esos instrumentos internacionales que la precedieron.

Sin embargo, la Convención de 1988³⁰ no es una simple reproducción o actualización de los tratados anteriores pues introduce importantes novedades. Así, su objetivo no es únicamente reprimir y criminalizar, en nombre de la salud pública, el tráfico de esas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas sino también lograr otras finalidades. En particular, la Convención pretende “privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad” (Preámbulo de la Convención). Por eso la Convención busca criminalizar también el desvío de sustancias químicas (los llamados precursores) para la producción de las drogas ilegales; también pretende convertir en delito el llamado lavado de dinero; establece numerosas innovaciones procesales como la posibilidad de invertir en ciertos contextos la carga de la prueba o utilizar la figura del agente provocador; busca decomisar los dineros provenientes del narcotráfico; y, consagra también formas de ampliación de la cooperación judicial y la extradición entre los países partícipes de este tratado multilateral.

³⁰ Para una buena presentación crítica de la Convención de Viena, ver Edgar Saavedra, Rosa del Olmo. *La Convención de Viena y el narcotráfico*. Bogotá: Temis, 1991.

Conforme a lo anterior, la Convención es en primer término una especie de tratado de derecho penal, en la medida en que establece ciertas conductas que los Estados que ratifiquen el tratado se comprometan a definir ciertas conductas como delictivas. Así, el extenso Artículo 3 define una amplia lista de conductas que deberán ser criminalizadas, en grado variable, por los Estados que ratifiquen la Convención. De otro lado, la Convención es también un tratado de procedimiento penal por medio del cual los Estados aceptan adoptar ciertos procedimientos, entre los cuales se destaca como central el decomiso del producto y de los bienes provenientes directa o indirectamente del narcotráfico. Así, la Convención regula con cierto detalle el decomiso de aquellos bienes que deriven directa o indirectamente de la comisión de algunos de los delitos previstos por la Convención “o de bienes cuyo valor equivalga al de ese producto”. Se autoriza igualmente a invertir la carga de la prueba respecto del origen lícito de los bienes objeto de decomiso. Igualmente, la Convención consagra la posibilidad de utilizar los agentes provocadores o agentes encubiertos para descubrir a las personas vinculadas al narcotráfico. En tercer término, ella es un tratado de cooperación entre los países para la represión del narcotráfico, para lo cual se confiere un especial relieve a la extradición y a la asistencia judicial recíproca, a tal punto que algunos la consideran un tratado colectivo de extradición. Con ello se pretende aumentar la eficacia en la detección y represión de los delitos definidos por la Convención. Finalmente, se establecen medidas administrativas para evitar que sustancias químicas (los llamados precursores) así como otros materiales y equipos sean desviados para la producción de sustancias psicotrópicas y estupefacientes.

4.2. Reflexiones sobre esta evolución

Del anterior estudio es posible extraer unas breves conclusiones:

En primer término, en cuanto al tipo de drogas reguladas, es fácil concluir que no existen razones sólidas que justifiquen el tratamiento diferenciado entre drogas prohibidas, drogas sujetas a control médico, y drogas de libre uso y comercio. Por ejemplo, los estudios farmacológicos concluyen que la hoja de coca o la marihuana, que están incluidas en las sustancias estupefacientes con mayores controles, son sustancias menos riesgosas que el alcohol o tabaco, que son sustancias que han estado durante mucho tiempo en un mercado libre.

En segundo término, se constata la importancia creciente del derecho internacional de la droga –un derecho fuertemente influido por los Estados Unidos– sobre los ordenamientos jurídicos internos.

En tercer término, todo este proceso ha conferido una gran importancia al tema de las drogas no solo en la agenda internacional sino también en la evolución penal de los diferentes países.

En cuarto término, el sentido general ha sido el de fortalecer la prohibición internacional, pero en tal proceso ha habido un progresivo alejamiento de los bienes jurídicos que originariamente se habían querido proteger pues hemos pasado de la invocación de la salud en la Convención Única de 1961, o incluso frente a la Convención de Sustancias psicotrópicas de 1971, mientras que la Convención de Viena se centra más en la lucha contra la criminalidad organizada. Podemos entonces decir que la Convención de Viena de 1988 está centrada en controlar “los problemas secundarios” derivados de la prohibición³¹.

Esas diferencias de énfasis se pueden constatar comparando los preámbulos de todos estos instrumentos internacionales. Así, mientras la Convención Única de 1961, el Convenio sobre estupefacientes de 1971, e incluso el Acuerdo Sudamericano sobre estupefacientes y psicotrópicos de 1973, se centran, según la distinción terminológica que señalé anteriormente, en los “problemas primarios” relacionados con el abuso de drogas, la Convención de Viena busca ante todo enfrentar los “problemas secundarios”. En efecto, mientras que en los primeros tres instrumentos en ningún momento se menciona la amenaza de las organizaciones criminales y la palabra tráfico solo aparece una vez en uno de los preámbulos, en la Convención de Viena de 1988, el eje de atención es sin lugar a dudas la amenaza de las organizaciones criminales, a tal punto que en su preámbulo la palabra tráfico aparece en 13 de los 15 párrafos, mientras que la palabras salud y uso indebido sólo figuran una vez.

Finalmente, estas convenciones son prohibicionistas frente a las sustancias fiscalizadas. Un examen aislado de las actuales convenciones internacionales muestra que éstas permiten a los Estados optar por los modelos teóricos I (guerra a las drogas) y II (reducción del daño)³² frente a las llamadas sustancias psicoactivas “fiscalizadas”, como la marihuana o la heroína. En efecto, frente a sustancias como la marihuana, tanto la Convención Única de 1961 como la Convención de Viena de 1988 establecen un régimen que prohíbe la producción y distribución de dichas sustancias para fines que no sean médicos o científicos. En cambio en relación con el consumo, estas convenciones otorgan mayor libertad a los Estados pues la obligación que impone la Convención de Viena de penalizarlo no es incondicionada sino que los Estados la adquirieron tomando en consideración los principios constitucionales y los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico. Esto significa que, si los conceptos constitucionales no lo permiten, el Estado respectivo no está obligado a penalizar el consumo y puede optar por otras políticas. Este punto fue decisivo para que la Corte Constitucional declarara la constitucionalidad de la Convención de Viena por la sentencia C-176 de 1994, pues si la penalización del consumo fuera una obligación imperativa, la Corte hubiera debido

31 Sobre este cambio de bienes jurídicos protegidos y el progresivo alejamiento del bien salud pública, ver Rosa del Olmo “La convención de las Naciones Unidas ¿Contra el tráfico de drogas o en favor del control financiero?” en Edgar Saave-dra, Rosa del Olmo. La Convención de Viena y el narcotráfico. Bogotá: Temis, 1991

32 Aunque los órganos de supervisión han planteado en algunos de sus documentos que considera que ciertos componentes de la estrategia de reducción de daños son incompatibles con las convenciones pues permiten un cierto uso recreativo de drogas controladas. Ver UNODC. “A Century of International Drug Control” en World Drug Report. Viena, UNODC, 2008.

declararla inexecutable, por violar la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, como lo hizo algunas semanas después, con la sentencia C-221 de 1994, al declarar la inconstitucionalidad de la penalización del consumo prevista por la Ley 30 de 1986. Por eso dijo la Corte en la citada sentencia C-221 de 1994, que “juzga la Corte conveniente observar que, conforme a la Convención de Viena de 1988, suscrita por Colombia y que, conjuntamente con la ley 67 del 93, fue revisada por esta Corporación, (sent. C-176/94), dicho Instrumento Internacional establece la misma distinción mantenida en el presente fallo, entre consumo y narcotráfico, y que, con respecto al primero, deja en libertad de penalizarlo o no, a los Estados signatarios.”

En cambio, hasta hace poco, el derecho internacional permitía que los Estados adoptaran cualquiera de los cuatro modelos frente a las drogas no “fiscalizadas” o prohibidas, como el alcohol o el tabaco. Sin embargo, los desarrollos recientes del derecho internacional, en especial la aprobación y ratificación por muchos países del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco, ha hecho que ciertas sustancias psicoactivas no fiscalizadas, como el tabaco, sean excluidas del modelo IV pues los Estados se comprometen a mantener una política de salud pública frente al tabaco.

4.3. El margen de actuación del Estado colombiano

Una pregunta surge del anterior examen: ¿qué margen de actuación tiene el Estado colombiano frente a esas regulaciones internacionales? ¿Podría Colombia adoptar una estrategia de legalización regulada?

Para responder a esa pregunta, es interesante tener en cuenta que la política colombiana contra las drogas podría ser caracterizada, conforme a la terminología propuesta por Boaventura Santos, como un “globalismo localizado”, que es a su vez efecto de un “localismo globalizado” en materia jurídica³³. Así, el derecho internacional de las drogas es un típico “localismo globalizado”, ya que las orientaciones internas de los Estados Unidos sobre la materia fueron convertidas en tratados vinculantes, que a su vez no sólo han reforzado las tendencias prohibicionistas internas en ese país, sino que además han condicionado fuertemente todas las políticas nacionales, pues han excluido, o marginalizado, las otras opciones en este campo³⁴. En Colombia este impacto de la globalización de la política antidroga se ha manifestado por la internalización, esto es la localización de estas evoluciones globales, como lo muestra la progresiva adopción de toda la normatividad internacional sobre el tema, a pesar de que los más graves problemas inter-

³³ Sobre el concepto de “localismo globalizado” y de “globalización localizada”, ver Santos Boaventura de Souza (1998). *La Globalización del Derecho, Los nuevos caminos de la Regulación y la Emancipación*. Bogotá, ILSA, Universidad Nacional de Colombia.

³⁴ Esto no significa que otros actores, como los países musulmanes, ciertos países europeos como Suecia, China o Rusia, simplemente se hayan plegado a las orientaciones estadounidenses pues muchos de ellos comparten plenamente y por visión propia el prohibicionismo y lo han apoyado. Es más, en la actualidad Estados Unidos tiene posiciones más reformistas y flexibles en el campo de las drogas mientras que estos otros países defienden un prohibicionismo extremo. Al hablar de la prohibición como “localismo globalizado” simplemente insisto en el peso determinante que tuvo Estados Unidos en la adopción del régimen internacional de la prohibición, gracias a su peso como potencia hegemónica mundial en el Siglo XX.

nos en este campo son diversos a los propios de las preocupaciones internacionales. En ese sentido, el derecho y la política de drogas en Colombia, así como en la casi totalidad de los países latinoamericanos, ha tendido a ser una especie de “globalismo localizado” pues básicamente ha sido un desarrollo nacional de los mandatos establecidos por las convenciones internacionales.

Debido a esta evolución, hace unos diez o quince años, la respuesta a las anteriores preguntas eran que el margen de autonomía colombiano era muy bajo. Las razones eran dos: i) políticamente el régimen internacional prohibicionista no tenía fisuras y era apoyado por casi todos los Estados; y ii) la interpretación dominante de ese régimen era liderada por los Estados Unidos, o la JIFE, que defendían posiciones prohibicionistas a ultranza. Los Estados tenían que prohibir e incluso penalizar duramente la producción y distribución de esas sustancias. El único punto en donde se reconocía algún margen de discrecionalidad a los Estados era en relación con el consumo pues la obligación que impone la Convención de Viena de penalizarlo no es absoluta y incondicionada; sin embargo, incluso en este campo la JIFE ha defendido interpretaciones extremas de la prohibición, a tal punto que llegó a considerar que incluso las estrategias de “reducción del daño”, en ese entonces esencialmente europeas, eran contrarias a lo preceptuado por los tratados internacionales sobre drogas. Por ejemplo, en el prefacio al informe de 2002 de la JIFE, su entonces presidente, Philip Emafo, atacó duramente a quienes defendían las estrategias de reducción del daño, como enemigos de las convenciones internacionales sobre drogas que buscaban erosionar el consenso internacional a favor de la prohibición³⁵.

Hoy la situación ha cambiado al menos por dos razones, una más política y otra de tipo jurídico. A nivel político, el prohibicionismo está sufriendo ataques ideológicos severos, pues las críticas al enfoque prohibicionista no provienen únicamente de académicos o de movimientos sociales de consumidores aislados de los centros de poder, como ocurría en el pasado, sino que a esos cuestionamientos se han unido las voces de personas y grupos poderosos, como antiguos presidentes latinoamericanos³⁶ o incluso presidentes en ejercicio, como Santos de Colombia o Pérez Molina de Guatemala. Pero además esas críticas se han acompañado de decisiones políticas que han erosionado el consenso prohibicionista, como la aprobación de la legalización de la producción de marihuana para consumo interno recreativo en Uruguay o en cuatro Estados de los Estados Unidos (Oregón, Washington, Colorado y Alaska) e incluso en el distrito federal de Washington; igualmente, los presidentes americanos convocaron a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) para que esta entidad realizara un estudio sobre alternativas en materia de políticas de drogas; ese estudio fue presentado en mayo de 2013 y mostró una visión menos prohibicionista que la sostenida por la CICAD en el pasado.

³⁵ Ver el prefacio de este informe de 2002 en INCB. Report of the International Narcotics Control Board for 2002. Disponible en <http://www.ukcia.org/research/incb2002/#foreword>.

³⁶ Ver en particular los informes críticos de la guerra a las drogas por la llamada “Comisión Latinoamericana Drogas y Democracia”, de la cual hacen parte los expresidentes Cardozo de Brasil, Gaviria de Colombia y Zedillo de México. Disponibles en http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf

Igualmente, sin que implique un cuestionamiento radical al prohibicionismo pues se trata de estrategias compatibles con las actuales convenciones, otros Estados han promovido políticas que flexibilizan las estrategias más punitivas adoptadas en el pasado. Por ejemplo, Bolivia acepta el cultivo de una extensión determinada de plantas de coca, conocido como cato, y promueve la industrialización de la hoja de coca para fines benéficos a la sociedad e involucra a las organizaciones campesinas e indígenas en los programas de racionalización de cultivos y de control social de la producción. Perú admite una extensión cultivada en el país en zonas tradicionales y reconoce a las organizaciones de cultivadores agrupadas en federaciones con las que concierta planes de acción en dichas zonas. Por su parte, Tailandia ha puesto en marcha grandes proyectos de sustitución de cultivos con un ambicioso sistema de compras estatales, mientras que Ecuador ha reformado su legislación penal para que las penas para los delitos de drogas sean menos severas y más proporcionadas, lo cual ha permitido la salida de la cárcel de muchas personas condenadas por delitos de drogas. Países como Portugal han optado por descriminalizar el consumo de todas las sustancias psicoactivas, con resultados muy promotores en términos de salud pública y reducción del encarcelamiento excesivo, mientras que incluso Estados Unidos, que lideró en el pasado las estrategias más punitivas, con su llamada “guerra contra las drogas”, está reconsiderando su política global, debido, entre otras cosas, a los costos humanos y económicos del dramático encarcelamiento que ha provocado y a sus efectos discriminatorios sobre afros y latinos. El attorney general, que es una mezcla de fiscal general y ministro de Justicia, presentó a inicios de 2013 una iniciativa (“Smart on Crime”), que busca reducir la población carcelaria por drogas, con penas más bajas para los delitos de drogas y medidas alternativas para muchos crímenes no violentos.

Han surgido entonces algunas fisuras frente al consenso político internacional en torno al prohibicionismo, que en el pasado parecía inalterable. O al menos un alejamiento de las versiones prohibicionistas más radicales y punitivas, asociadas a la guerra contra las drogas. Esas fisuras políticas del consenso prohibicionista se han acompañado igualmente de una propuesta por parte de ciertos juristas y países de reinterpretar en forma más flexible y menos punitiva y rígida el contenido y alcance de los tratados sobre drogas, a fin de armonizarlos con los derechos humanos y con el respeto a una mayor autonomía de las democracias nacionales frente al tema. El punto esencial de este enfoque jurídico es que los Estados tienen el deber jurídico de armonizar sus compromisos internacionales frente a las drogas con sus otros compromisos internacionales, en especial aquellos asociados a los derechos humanos. Y es posible sostener que jurídicamente, en caso de conflicto, las obligaciones en derechos humanos son prevalentes, al menos por las siguientes dos razones: primero, porque el deber de los Estados de respetar los derechos humanos es un mandato que tiene su base en la Carta de las Naciones Unidas, que es un tratado que predomina sobre cualquier otra convención, incluyendo las de drogas. En efecto, el artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas señala que “*en caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta*”. Ahora bien, la Carta de Naciones Unidas no sólo reafirma la fe en los derechos humanos y en

la dignidad humana (Preámbulo) sino que, además, señala como uno de los propósitos de la organización realizar una cooperación internacional que estimule y respete los derechos humanos (art 1), por lo cual atribuye a sus órganos fomentar los derechos humanos. Y siendo deber de los Estados fomentar el cumplimiento de los propósitos de las Naciones Unidas (art 2), entonces es claro que el deber de respetar los derechos humanos es una obligación derivada de la Carta de Naciones Unidas. Por el contrario, las obligaciones internacionales de los Estados frente a las drogas derivan de tratados, que si bien fueron realizados en el marco de las Naciones Unidas, no son obligaciones que deriven de la Carta de las Naciones Unidas. Segundo, porque el principio según el cual los Estados deben respetar los derechos humanos ha sido considerado por algunos doctrinantes como una norma de *Ius Cogens* o “norma imperativa de derecho internacional”, que no puede entonces ser desconocida por otros tratados.

El régimen internacional de las drogas debe ser entonces entendido e interpretado en una forma que sea compatible con las obligaciones internacionales en derechos humanos. Esto significa que además de la flexibilidad interna que tienen las convenciones de drogas, que otorgan mayor autonomía a los Estados de lo que a veces sugieren ciertos análisis, existe una suerte de “flexibilidad externa”, que deriva del hecho de que las obligaciones de los Estados frente a las drogas deben ser interpretadas en una forma que sea compatible con las obligaciones internacionales en derechos humanos, y no viceversa. Todo esto otorga entonces a los convenios de drogas más flexibilidad de lo que sugieren las interpretaciones aisladas y guerreras de los mismos.

Esto muestra que hoy Estados como el colombiano cuentan con una mayor margen de autonomía frente al tema de las drogas ilícitas. Esto permitiría, por ejemplo, adoptar estrategias menos punitivas en materia de cultivos ilícitos o de consumo; o incluso que Colombia tuviera estrategias más finas para enfrentar la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, como centrar los esfuerzos en las organizaciones más violentas y peligrosas. Todo eso parece hoy posible política y jurídicamente. Pero esa autonomía no debe ser exagerada pues resultaría imposible jurídica y políticamente que el Estado colombiano legalizara unilateralmente la producción y distribución de drogas como la cocaína o la heroína.

5. LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS DROGAS

La regulación constitucional del tema de las drogas ilegales en Colombia ha tenido una evolución acelerada en los últimos 20 años, en la que podrían identificarse cuatro fases fundamentales. La primera, que podría denominarse la fase de la prohibición estricta, corresponde a los primeros años de la década del 90, cuando no solo la producción y el tráfico sino también el porte y consumo estaban penalizados. De acuerdo con la Ley 30 de 1986, Estatuto Nacional de Estupefacientes, quien fuese sorprendido portando, conservando o consumiendo una cantidad de droga inferior o equivalente

a la dosis personal³⁷, debería ser sancionado con arresto y multa. Sin embargo, si se comprobaba –de acuerdo con un dictamen médico legal- que el consumidor era un adicto, la sanción a imponer era la reclusión en un establecimiento psiquiátrico o similar (Art. 51).

A partir de 1994 se inicia una segunda fase que puede denominarse de despenalización del consumo. En dicho año, la Corte Constitucional emitió la sentencia C-221, a través de la cual se estableció el porte de drogas ilícitas para uso personal, y en consecuencia el consumo, no podían ser penalizados, y tampoco podría obligarse a las personas a recibir un tratamiento obligatorio. De acuerdo con la Corte, el consumo de drogas prohibidas, e incluso un uso problemático a las mismas, no es en sí misma una conducta que dañe a terceros y, en algunos casos, ni siquiera implica una afectación a la salud personal. Por lo tanto, la persona puede decidir consumir estupefacientes, y el Estado no podría prohibírselo, con el argumento de pretender garantizar o salvaguardar la realización efectiva del derecho a la salud, pues la persona está en ejercicio de su derecho al libre desarrollo de la personalidad, consagrado en el artículo 16 de la Constitución Política. Para la Corte, la penalización del porte y consumo implicaría una afectación del libre desarrollo de la personalidad, la imposición de un modelo de conducta, e incluso una extralimitación en la aplicación del derecho penal³⁸.

La decisión suscitó reacciones encontradas, pues mientras algunos sectores la apoyaron, otros la rechazaron, argumentando diversas razones como el posible aumento del consumo. Entre sus detractores se destacaron los Presidentes de la República de la época (César Gaviria y luego, desde el 2002, Álvaro Uribe Vélez), quienes emprendieron diversas estrategias legales para retornar a la represión. A pesar de las críticas a la despenalización, esta se aplicó de manera efectiva.

La tercera fase empieza el 9 de diciembre de 2009, cuando el Congreso de la República aprobó una reforma del artículo 49 de la Constitución (que consagra el derecho a la salud), con la cual se prohibió, de nuevo, el consumo de sustancias psicoactivas³⁹. Aunque se prohibió constitucionalmente el consumo, la reforma no estableció la posibilidad de penalizarlo, y por el contrario reconoció derechos de los consumidores. Además, las únicas consecuencias claras por el porte para consumo que quedaron consagradas en el texto constitucional son la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, que en todo caso requieren del consentimiento de la persona.

Desde entonces se inicia una fase que puede ser caracterizada como de incertidumbre legal, pues no era claro cómo debían proceder las autoridades policiales y judiciales

³⁷ Definida por el artículo 2 de dicha ley, de acuerdo con la cantidad.

³⁸ En todo caso, la Corte reconoció que resultaba legítimo que el Estado adoptara medidas de contenido no penal o sancionatorio para desalentar el consumo de estupefacientes, como utilizar campañas y programas educativos para disuadir su uso; o usar poderes policivos para regular consumos socialmente nocivos.

³⁹ El proyecto de reforma fue de hecho presentado por el Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Interior y de Protección Social en marzo de 2009.

frente a la prohibición constitucional. Esta incertidumbre se profundizó en el año 2011 con la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453), que eliminó del Código Penal la disposición que establecía que se exceptuaba de la penalización general del porte de sustancias psicoactivas aquel porte que se limitara a la dosis personal para consumo.

Esta tercera fase finaliza en el 2011, con varios pronunciamientos judiciales que aclararon el panorama normativo nacional, al reafirmar que en Colombia no es posible, desde el punto de vista constitucional, penalizar el porte para consumo, incluso cuando se trata de cantidades superiores a la dosis personal. En este sentido, se destaca la sentencia C-574 de 2011, en la que la Corte Constitucional analiza la constitucionalidad de la reforma constitucional de 2009, pues en ella establece que la reforma del artículo 49 no implica una autorización para la penalización del porte para consumo, sino la posibilidad de aplicar medidas de carácter administrativo, con fines terapéuticos, que solo podrán proceder con el consentimiento informado de la persona. Paralelamente, incluso después de la reforma constitucional, la Corte Suprema de Justicia continuó reiterando su jurisprudencia sobre la dosis de aprovisionamiento, según la cual, si una persona es capturada con una cantidad levemente superior a la dosis para consumo personal, no debe ser penalizada, siempre que su propósito no sea distribuirla, sino conservarla para su propio consumo.

La cuarta fase, entonces, puede ser caracterizada como una etapa de regreso a la despenalización del consumo, y tiene como tendencia básica un mayor énfasis en las medidas preventivas y terapéuticas. Esta se ve reforzada por la aprobación de la Ley 1566 de 2012, con la cual “se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas”, la cual impone deberes al sistema de salud de atender a las personas con problemas de dependencia y uso problemático de sustancias psicoactivas.

Al lado de este enfoque menos punitivo frente al consumo, la Constitución parece no establecer reglas claras, distintas a los principios constitucionales generales del derecho penal, frente al cultivo y la producción de sustancias psicoactivas prohibidas por el derecho internacional. En efecto, la Corte Constitucional declaró exequible la Convención de Viena de 1988, por medio de la sentencia C-176 de 1994, lo cual significa que es conforme al ordenamiento constitucional colombiano que existan deberes para el Estado colombiano de criminalizar la producción y distribución de las drogas internacionalmente prohibidas. Sin embargo, tanto las reservas y declaraciones hechas por el Congreso al aprobar la Convención de Viena de 1988 como esa sentencia C-176 de 1994 y la jurisprudencia general de la Corte sobre el marco constitucional del derecho penal, establecen ciertos condicionamientos y límites a los deberes de penalización establecidos por la Convención de Viena, entre los cuales, y sin pretensión de exhaustividad, menciono tres: primero, es claro que esos deberes de penalización deben ejercerse con total respeto de los derechos humanos, Así, en esa sentencia, la Corte señaló expresamente que “la lucha contra el delito siempre debe efectuarse dentro de los marcos estrictos establecidos por la Constitución”, por lo cual “la lucha contra las drogas debe efectuarse respetando los derechos humanos consagrados en la Constitu-

ción y dentro de los marcos jurídicos establecidos por ella”. Segundo, estos deberes de penalización deben respetar la diversidad cultural, lo cual es crucial en el desarrollo de las políticas frente a los cultivos ilícitos, en especial de hoja de coca. Por ello en esa sentencia la Corte precisó que “la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la identidad cultural de las comunidades indígenas, protegida por la Constitución”. Y que por ello era necesario diferenciar entre la hoja de coca y la cocaína “puesto que numerosos estudios han demostrado no solo que la hoja de coca podría tener formas de comercio alternativo legal que precisamente podrían evitar la extensión del narcotráfico, sino además que el ancestral consumo de coca en nuestras comunidades indígenas no tiene efectos negativos”. Finalmente, la Corte también precisó que las obligaciones ambientales del Estado tenían prevalencia frente a las obligaciones asumidas frente a las drogas. En particular, señalo la sentencia que es deber del Estado colombiano evaluar el impacto ecológico de las políticas contra el narcotráfico ya que “la persecución del narcotráfico no puede traducirse en un desconocimiento de la obligación que tiene el Estado colombiano de proteger el medio ambiente, no solo para las generaciones presentes sino también para las generaciones futuras”.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El estudio teórico y criminológico de las distintas estrategias teóricamente posibles frente a las drogas, así como el análisis del marco normativo internacional y constitucional que encuadra estas políticas, permite llegar a algunas conclusiones analíticas, a partir de las cuales es posible formular algunas recomendaciones tanto generales como específicas en esta materia. A continuación procedo entonces a sistematizar esas conclusiones y recomendaciones.

6.1. Conclusiones analíticas

Las principales conclusiones analíticas son las siguientes:

Primero, este análisis muestra que no es necesario dejarse atrapar entre los extremos de la penalización del usuario y la prohibición estricta tipo guerra a las drogas, o la total liberalización del consumo y del mercado de esas sustancias. Ese es un dilema falso pues son posibles, tanto a nivel teórico como práctico, opciones intermedias de estrategias de reducción del daño y regulación estricta del mercado de las drogas.

Segundo, el estudio criminológico de las estrategias existentes muestra que el prohibicionismo, y en especial el prohibicionismo extremo de la guerra a las drogas, es una política equivocada para enfrentar el problema del abuso de sustancias psicoactivas en una sociedad democrática y por ello debe ser criticado y finalmente modificado.

Tercero, no parece sin embargo posible una modificación sustancial en el corto plazo del régimen internacional de las drogas, aunque un estudio del marco jurídico internacional y de las fisuras crecientes frente al consenso prohibicionista muestra que Colombia tiene mayor autonomía de la que usualmente se plantea. No es realista pensar en una legalización de la cocaína o la heroína en el corto y mediano plazo, pero es posible una flexibilización de ciertas políticas, a nivel interno, como las relativas a la erradicación forzada, la fumigación de los cultivos ilícitos y el énfasis punitivo sobre los campesinos, indígenas y afrodescendientes que cultivan coca, amapola y marihuana y sobre las personas que usan drogas.

Cuarto, uno de los efectos más graves del prohibicionismo es el narcotráfico, que ha tenido un impacto negativo profundo sobre la guerra y la violencia colombianas, pues esta economía ilícita tiene, por su ilegalidad, magnitud y rentabilidad, grandes potencialidades de violencia y corrupción.

Quinto, como la prohibición se mantendrá en el corto y mediano plazo, entonces son necesarias políticas de contención democrática frente al narcotráfico y frente a los desafíos de esta criminalidad organizada, pues las mafias del narcotráfico son altamente desestabilizadoras de nuestras precarias democracias. Pero la necesidad de enfrentar estos desafíos de la criminalidad organizada no nos debe hacer olvidar la crítica radical al prohibicionismo. La idea no es entonces que Colombia combata a las mafias del narcotráfico porque pensemos que así vamos a contribuir a “salvar” al mundo de las drogas, pues la prohibición no logra ese propósito. El propósito es entonces tener políticas inteligentes que contengan el poder desestabilizador del narcotráfico.

Sexto, aunque no lo desarrollamos en detalle en este artículo, es claro que ni la crisis colombiana ni el conflicto armado se explican únicamente por el narcotráfico. La expansión del narcotráfico en nuestro país y su intensa violencia derivan en parte de déficits políticos y democráticos de Colombia, como ha insistido al respecto Francisco Thoumi⁴⁰, que preexistían al “choque externo” del narcotráfico⁴¹ y que persisten; a su vez, en una suerte de compleja relación dialéctica, esos déficits democráticos se han visto agravados por el propio impacto del narcotráfico en la sociedad colombiana. Y en este aspecto es importante resaltar que esta perspectiva es la que las partes han tenido en cuenta en el preacuerdo de drogas alcanzado en los diálogos de La Habana entre las Farc y el gobierno colombiano.

Séptimo, la anterior conclusión tiene una consecuencia política trascendental: la profundización de la precaria democracia colombiana y el propio fin del conflicto ar-

⁴⁰ Ver, entre otras, su texto Francisco Thoumi (2007) *Las verdades incómodas sobre las drogas y sus desafíos para Colombia*. Bogotá, FESCOL, Policy Paper No 27

⁴¹ La tesis del choque externo es defendida por James Henderson, para quien, la regresión democrática y la violencia colombiana de las últimas décadas se explican esencialmente por una especie de “choque externo” ocasionado por el narcotráfico, cuya existencia no dependía de Colombia, por lo cual nuestro país fue víctima de ese fenómeno. Ver James Henderson (2012) *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2012

mado son en sí mismos factores que fortalecerán la capacidad del Estado colombiano de enfrentar las economías ilícitas en general y el narcotráfico en particular.

6.2. Recomendaciones generales

A partir de estas conclusiones analíticas, es posible formular algunas recomendaciones tanto generales como específicas sobre las políticas frente a las drogas y al narcotráfico. En este aparte formulo dos recomendaciones generales, que son i) la adopción de un enfoque de derechos humanos y ii) de salud pública fundado en la estrategia de reducción del daño.

Una primera propuesta mínima en este campo es entonces que la política frente a las drogas tenga un enfoque de derechos humanos, esto es, que sea respetuosa de los derechos humanos. Esto significa que el Estado colombiano debe dar prioridad a sus obligaciones internacionales en derechos humanos frente a aquellas derivadas de los tratados sobre drogas, sin menoscabo de otras obligaciones contenidas en convenios relacionados con desarrollo, minorías étnicas, niños, mujeres, medio ambiente, salud, agricultura, reducción de pobreza, objetivos del milenio, entre otros.

La asunción de un enfoque en derechos humanos en una política pública no es además un elemento puramente retórico pues tiene implicaciones normativas y prácticas muy importantes, que han sido desarrolladas por diversos analistas y documentos de la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por ejemplo, este enfoque implica que la política frente a las drogas, tanto en su diseño y ejecución, debe respetar ciertos principios básicos comunes a los derechos humanos, que suelen ahora conocerse como “principios transversales de derechos humanos”⁴². Estos principios han sido reconocidos por diversas instancias internacionales de supervisión de derechos humano como principios que son comunes a todos los derechos humanos y a todos los tratados de derechos humanos y por ello deben inspirar las políticas públicas de los Estados democráticos. Por ello, son principios relevantes para la política de drogas, entre los cuales conviene tener en cuenta al menos los siguientes: i) los principios de igualdad y de no discriminación, según los cuales las políticas no deben ser en sí mismas discriminatorias ni deben tener efectos discriminatorios, por lo cual deben además ser respetuosas de las diferencias culturales, de género o étnicas; ii) el principio de participación y, según el cual las políticas públicas deben esforzarse por tomar en consideración las visiones de sus destinatarios y por incrementar las capacidades de las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad; y iii) los principios de transparencia y rendición de cuentas, según los cuales las políticas públicas deben ser ejecutadas de tal manera que puedan ser monitoreadas por la propia población.

⁴² Ver Daniel Vázquez y Domitille Delaplace. 2011. “Public Policies from a Human Rights perspective: A Developing Field” en Sur. International Journal on Human Rights, Vol 8, No 14, pp

En el campo de las drogas, este enfoque de derechos humanos tendría muchas consecuencias, pero me limito a indicar unas pocas que me parecen relevantes.

La primera y más obvia es que los deberes del Estado en derechos humanos prevalecen sobre las obligaciones internacionales en drogas.

Segundo, a nivel conceptual, este enfoque implica tomar en serio todas las obligaciones del Estado colombiano frente a los derechos humanos, que no son solo de respetarlos sino también de garantizarlos efectivamente⁴³.

Tercero, a nivel filosófico, este enfoque implica que el usuario de drogas no debe ser considerado *per se* delincuente ni un enfermo sino ante todo un titular de derechos que deben ser respetados. Es cierto que en ocasiones, algunos consumidores cometen delitos o caen en la dependencia y se vuelven enfermos, pero la mayor parte son consumidores no problemáticos. En ese contexto, la penalización del consumo como tal aparece contraria a un enfoque de derechos humanos, pues desconoce su autonomía y tiene consecuencias negativas sobre la salud, como lo mostró en su informe de 2010 ante la Asamblea General Anand Grover, el Relator de Naciones Unidas sobre la salud.

Esta visión del usuario de drogas como un titular de derechos no excluye ciertos deberes que debe asumir el consumidor ante sí mismo y ante la sociedad, por las consecuencias de su decisión de consumir. Si se reconoce la autonomía del consumidor, como persona libre y con derechos, es igualmente razonable que un Estado democrático pueda obligarlo a asumir ciertas consecuencias de su decisión de consumir, puesto que las sustancias psicoactivas tienen riesgos y un consumidor adulto está en condiciones de prever algunas consecuencias sociales y personales posiblemente negativas de su consumo. En particular que su consumo podría traducirse en afectaciones a la salud, que en un Estado social de derecho deberán ser atendidas por el sistema de seguridad social con cargo a los recursos de todos los contribuyentes. En esas condiciones, una sociedad democrática no puede llegar a imponer penas por la decisión de usar drogas, pero dados esos potenciales efectos sobre la salud, podría ser legítimo que imponga cargas de otro tipo a los consumidores de drogas legales o ilegales, como podría ser que contribuyan a la financiación de la seguridad social en mayor forma que las personas que no consumen esas sustancias. Por eso, en el caso de drogas legales, la imposición de impuestos altos al consumo de esas sustancias tendría entonces una doble justificación: sería tanto un mecanismo de salud pública para desestimular el consumo como una medida de justicia distributiva, pues haría que los consumidores de drogas asuman una mayor responsabilidad en la financiación del sistema de salud, en la medida en que podrían imponer a ese sistema mayores costos.

⁴³ El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en una doctrina jurídica de amplia aceptación, ha señalado que los Estados no sólo deben “respetar” los derechos humanos, esto es, deben abstenerse de violarlos, sino que además deben “protegerlos”, esto es, deben evitar que un particular afecte el derecho de otro particular, lo cual implica obligaciones positivas de protección; y deben también satisfacerlos, esto es, deben suministrar la prestaciones necesarias para que las personas gocen efectivamente de esos derechos. Ver por ejemplo las Observaciones Generales 12 y 13 de este Comité

Cuarto, a nivel metodológico, el deber de transparencia y rendición de cuentas, así como los principios de igualdad y no discriminación, tienen consecuencias específicas sobre el diseño y ejecución de una política frente a las drogas con enfoque de derechos, pues es claro que el Estado colombiano debería desarrollar un sistema de información, de indicadores y metas, que permita evaluar con claridad los avances y retrocesos de esta política. Esta información debe ser desagregada, hasta donde sea posible, por categorías adecuadas, como género, situación social y geográfica, pertenencia étnica, etc., a fin de evaluar el impacto diferenciado que puede tener esta política sobre las poblaciones vulnerables y discriminadas.

Quinto, a nivel de evaluación, un enfoque de derechos humanos implica que las estrategias antidrogas deben ser evaluadas no solo por su capacidad de reducir la oferta o demanda de las sustancias prohibidas sino también por su impacto en derechos humanos. Una medida que logre reducir la oferta debe, sin embargo, ser desechada si sus efectos en derechos humanos son inadmisibles.

Sexto, y como consecuencia de lo anterior, para mostrar la compatibilidad de una política frente al régimen de derechos humanos, conviene entonces retomar la distinción que presentamos anteriormente entre los “problemas primarios” ocasionados por el consumo de una droga y los “problemas secundarios”, derivados de las políticas de control, que los Estados hayan adoptado frente a esa sustancia. En efecto, una buena política frente a las drogas, tanto desde el punto de vista de la salud pública como de los derechos humanos, debe tomar en consideración no sólo los problemas primarios sino también los secundarios. Su finalidad debe ser reducir los problemas primarios, pero sin generar problemas secundarios inaceptables. Por ello, una política frente a las drogas que en su formulación abstracta puede parecer compatible con los derechos humanos puede estar provocando tales problemas secundarios, que afectan el goce de los derechos humanos, que debe ser juzgada incompatible con los derechos humanos y por tal razón debe ser modificada.

Un enfoque de derechos humanos es entonces un paso importante para racionalizar humanitariamente la política frente a las drogas y reducir los sufrimientos innecesarios ocasionados por las estrategias tipo guerra a las drogas. Pero es insuficiente, por lo cual considero que una segunda recomendación general es que el Estado colombiano asuma la filosofía de “reducción del daño” como criterio pragmático orientador de las políticas frente a las drogas, y no solo frente al consumo sino también frente a la producción.

Explico brevemente esta recomendación. En los últimos años, en el marco del prohibicionismo, las políticas de reducción del daño frente al consumo han ganado un espacio importante y han mostrado ser más adecuadas para enfrentar los problemas derivados del consumo, como lo expliqué anteriormente. Esta experiencia frente al consumo sirve de incentivo para pensar en una política de reducción de daños frente a la oferta de drogas en una perspectiva de profundización democrática. Esta estrategia consistiría en la adopción de diferentes políticas públicas para reducir los riesgos y violencias a las que generalmente se ven abocados los cultivadores, productores y en general las pobla-

ciones que de alguna manera se ven afectadas por la actividad de los primeros eslabones de la cadena de la droga.

Estas poblaciones no solo son criminalizadas por delitos como la conservación o financiación de plantaciones (Art. 375 del Código Penal), sino que además se encuentran sometidas por las organizaciones armadas que están a la cabeza del negocio y la violencia generada por el monopolio del mismo. Por lo tanto, es necesario pensar la manera como se puede reducir el impacto social de estas problemáticas, tomando en cuenta que se trata de poblaciones, generalmente campesinas, que participan en el negocio por obligación o por necesidad, que no reciben grandes beneficios económicos del mismo, y que no participan de manera directa en la violencia. Igualmente, la experiencia ha mostrado que los pocos casos de desarrollo alternativo exitoso han estado asociados a una estrategia integral de intervención estatal en las zonas involucradas, que no se limite a la intervención de la Fuerza Pública. Esta intervención estatal integral ayudaría además a evitar que los eventuales vacíos de poder territorial, que podrían derivar de una eventual desmovilización de las Farc, sean ocupados por nuevos actores armados ilegales.

6.3. Algunas recomendaciones más específicas y puntuales

Un enfoque de derechos humanos, así la incorporación de la perspectiva de reducción del daño, tendría consecuencias prácticas sobre otras políticas frente al narcotráfico y a las drogas. Sin pretensión de exhaustividad señalo las que me parecen esenciales.

En primer lugar, todo indica que se debe acabar con la erradicación forzada y con técnicas como la masiva fumigación aérea de cultivos. Como lo han mostrado diversas investigaciones esta política, además de una eficacia casi nula, ha tenido importantes repercusiones negativas para el medio ambiente como el aumento de la deforestación y la contaminación de acuíferos, la economía campesina, la seguridad alimentaria de la población rural dispersa, el desplazamiento forzado, el tejido organizativo campesino, los territorios étnicos, la democracia local, la salud y para las comunidades que viven cerca de las zonas cultivadas.

En aras del respeto a los derechos humanos la carga de la prueba en el sistema de quejas y reclamos del programa de aspersiones y erradicaciones forzadas debería en las instituciones del Estado, estar acompañadas por la Defensoría del Pueblo, las cuales deberían evaluar si las medidas tomadas afectan o no a la población campesina potencialmente afectada. No es razonable, como sucede actualmente, que se imponga esas cargas al campesino, quien no posee los instrumentos o la experticia para probar los daños que le pudo ocasionar una operación de aquellas.

En segundo lugar, es importante repensar la política criminal en materia de delitos relacionados con drogas de uso ilícito. Así, deben promoverse una investigación y una

judicialización estratégicas, que se enfoquen en la criminalidad organizada, y no en acabar con la oferta, pues eso es imposible. Una intervención inteligente de Policía y Fiscalía, con prioridades adecuadas, evitaría que las personas que constituyen los eslabones vulnerables de las cadenas de producción y tráfico, sean quienes acaben pagando sentencias desproporcionadas, y podría ser más eficiente para desarticular las redes de tráfico existentes. Aunque esto no evite el efecto globo que acompaña al tráfico, al menos implicaría menos costos en términos de derechos humanos.

En tercer lugar, debería evitarse la judicialización de los pequeños cultivadores, pues esta no enfrenta globalmente el fenómeno. La no aplicación de sanciones criminales al pequeño cultivador, así como de los recolectores, ayudaría en mucho al reconocimiento del tejido organizativo rural en las zonas de producción, involucrándolos en la implementación de planes de desarrollo rural integral que aplicando el principio de secuencia correcta del desarrollo adoptado por Naciones Unidas permitan al estado acometer procesos de superación de la dependencia económica de dichos cultivos. Para efectuar este cambio de enfoque no es necesario legalizar la actividad de cultivo pues se puede promover el uso de figuras penales tales como el principio de oportunidad o las causales de justificación para impedir que estas personas sean condenadas a cumplir largas penas en prisión. Estos subrogados penales permitirían incentivar a los cultivadores a colaborar con el Estado y preferir otras alternativas económicas ajenas a las drogas ilícitas.

Este tipo de medidas está plenamente justificado pues la adopción de un enfoque de derechos humanos permite poner en una perspectiva distinta, el deber del Estado de criminalizar a los pequeños productores o a los microtraficantes; en aquellos casos en que parece claro que esas personas terminan involucradas en dichas actividades ilícitas por las situaciones de exclusión y vulnerabilidad económica en que se encuentran. Es cierto que los Estados, conforme a la Convención Unica de 1961 y en especial a la Convención de Viena de 1988, adquirieron el deber de criminalizar la producción y tráfico de esas sustancias, cuando sea para fines recreativos, por lo que en principio deben prever que esos comportamientos estén previstos como delitos. Sin embargo, esa obligación general no impide que, por la situación de vulnerabilidad en que usualmente se encuentran muchos de los productores y microtraficantes, los Estados se abstengan, por razones de derechos humanos y para evitar discriminaciones por pobreza, de imponerles efectivamente sanciones penales, para lo cual pueden recurrir a mecanismos alternativos al encarcelamiento frente a esas poblaciones, como la aplicación del principio de oportunidad o el uso de sanciones no penales. Estos mecanismos son además plenamente compatibles con el tenor literal de las convenciones de drogas. En efecto, el artículo 3, de la Convención de Viena de 1988 ordena a los Estados que penalicen esos comportamientos de forma que las sanciones sean conformes a la gravedad de los delitos, pero señala que los Estados podrán “sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social”, lo cual significa que la propia Convención prevé medidas alternativas al encarcelamiento para esos comportamientos.

En cuarto lugar, y de manera más general, Colombia debería adaptar su legislación en materia de drogas, un poco en el sentido que lo hizo recientemente Ecuador; esto con el fin de armonizarla con el principio de proporcionalidad y el uso del derecho penal como ratio última. La razón es que en las últimas décadas, Colombia siguió una tendencia común a muchos países y fue la criminalización creciente e indiferenciada en materia de drogas. La criminalización ha tendido a ser expansiva, pues ha habido un aumento significativo tanto de las conductas asociadas a las drogas que son criminalizadas, como de las penas previstas para delitos relacionados con dichas conductas. Y ha tendido a ser indiferenciada, pues suele imponer penas severas similares a comportamientos de gravedad muy disímil, sin hacer las distinciones necesarias entre las diversas poblaciones afectadas y la gravedad de las distintas conductas. Ha existido una tendencia a criminalizar todas las conductas relacionadas con drogas, sin distinguir con claridad entre ellas, incluyéndose en un mismo tipo penal conductas muy diversas, con consecuencias y grados de responsabilidad diferentes, pero que son castigadas con las mismas penas. Una búsqueda de diferenciación entre conductas de diversa gravedad, para que las penas sean más proporcionadas, no solo es requerida por un enfoque de derechos humanos sino que tendría efectos positivos, en términos de reducción del encarcelamiento excesivo que ha existido en este campo.

En quinto lugar, en esta búsqueda de proporcionalidad, Colombia debería buscar sistemáticamente alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles en el ciclo del narcotráfico, como microtraficantes o cultivadores, sobre quienes recae hoy en forma desproporcionada el sistema penal, a pesar de que se trata de actores fácilmente reemplazables en la economía ilícita del narcotráfico.

En sexto lugar, la legislación sobre drogas merece hacer una distinción especial sobre las plantas que son usadas como materia prima para la producción de aquellas. En función del respeto de la diversidad cultural, se deben reconocer los usos ancestrales, culturales y terapéuticos de esas plantas, y especial de la hoja de coca, sobre todo en contextos indígenas. En particular, y a propósito del proyecto de ley en curso en el Senado de la República sobre marihuana medicinal, habría que precisar que no solo ella sirve para fines médicos sino también la hoja de coca, como lo muestran las tradiciones indígenas. Esto implicaría por supuesto un cambio normativo y las convenciones no niegan esta posibilidad.

Al respecto, el Ministerio de Justicia puede proponer el reconocimiento de procesos de industrialización de la hoja de coca en lo que ya Colombia tiene alguna experiencia, caso CocaNasa y otros, en los que se procesa para fines alimenticios y otros usos industriales.

En séptimo lugar, las investigaciones contra el crimen organizado deben ser más estratégicas. En efecto, es necesario que Colombia siga fortaleciendo su capacidad para investigar policialmente y sancionar judicialmente, a las organizaciones criminales mafiosas asociadas al narcotráfico. Tenemos claro que la posible desarticulación de esas organizaciones no logrará reducir globalmente la magnitud de la economía ilícita de

las drogas, debido al efecto globo que señalamos anteriormente. Otras organizaciones surgirán en su reemplazo. A lo sumo lograremos “exportar” el problema de las mafias de las drogas a nuestros vecinos. Pero a pesar de eso, un Estado democrático no puede permitir el crecimiento desafiante de esas organizaciones, por su impacto negativo en la violencia, la corrupción y la criminalidad. Estas mafias deben ser enfrentadas y controladas. Pero debe hacerse en forma estratégica e inteligente, en especial teniendo claro que nuestro problema es controlar el impacto antidemocrático de esas mafias, pero sabiendo que el necesario combate a esa criminalidad organizada no soluciona en nada el problema del abuso de sustancias psicoactivas. Ese enfoque estratégico haría más razonable orientar la persecución policial en los distribuidores que ejerzan violencia y en aquellos que expendan a niños y niñas, y no en todas las personas que porten drogas de uso ilícito.

En octavo lugar, en materia de demanda, las políticas del Estado deberían fortalecer la idea de la despenalización del porte para consumo y ofrecer mejores garantías para los usuarios de drogas de uso ilícito. Aunque en Colombia el porte para consumo de dosis personal está despenalizado desde 1994, la persecución policial de la sustancia hace que algunos consumidores acaben privados de la libertad, pagando penas equivalentes a las que recibiría un distribuidor, o incluso un traficante. Esto es indeseable, pues limita de manera desproporcionada sus derechos, y aumenta el estigma que recae sobre ellos. Por eso, las políticas de drogas deberían fortalecer las garantías que se ofrecen a los usuarios, mediante estrategias de educación, prevención, reducción de riesgos y daños, y disminuir los componentes represivos y punitivos de las mismas.

Por último, la adopción de estos enfoques sugiere que el liderazgo institucional de la política de drogas recaiga en organismos civiles del Estado y no en agentes de seguridad, tal como ha ocurrido argumentando el peso del conflicto armado para el caso colombiano. Los ministerios de Justicia, Educación y Salud son los llamados a ejercer liderazgo al respecto de la puesta en marcha y ejecución de una nueva política y de un sistema nacional en el que se garantice la concurrencia de esfuerzos, la coordinación interinstitucional e interagencial, la subsidiariedad con las entidades de gobierno del nivel subnacional, la complementariedad entre instituciones, centros académicos, grupos de investigación científica, ONG y las organizaciones de personas involucradas directamente en el cultivo y consumo, lo cual permitirá tomar decisiones de forma democrática, informada y basados en la evidencia científica.

6.4. Impulsar el debate internacional sobre el prohibicionismo

Los anteriores apartes muestran que incluso dentro del marco del prohibicionismo, es posible que el Estado colombiano haga avances significativos para humanizar y racionalizar su política frente a las drogas y al narcotráfico. No obstante, Colombia debería seguir liderando la discusión internacional, con el fin de promover la transformación del régimen internacional de fiscalización de estupefacientes. El reto es entonces

enfrentar el fracaso estructural y los costos enormes del prohibicionismo, apostándole a adoptar políticas alternativas.

Los Estados deben tomar en cuenta el régimen internacional de fiscalización de ciertas drogas, desarrollado por las convenciones de Naciones Unidas, pues es deber de un Estado cumplir, de buena fe, sus compromisos internacionales. Pero dado el fracaso y los problemas secundarios graves ocasionados por esas políticas prohibicionistas, no hay razón alguna para que los Estados deban adaptarse pasivamente a esas convenciones y menos aún para que acepten acríticamente la interpretación guerrera y extremadamente prohibicionista de las mismas que usualmente realiza la JIFE. Los Estados pueden políticamente proponer la flexibilización y modificación de ese régimen internacional; y en todo caso, una interpretación en clave de derechos humanos de ese régimen otorga mucho mayor flexibilidad a los Estados de lo que piensa la JIFE, por lo que son posibles, incluso dentro del actual régimen internacional, experiencias novedosas, como la legalización de la marihuana en Oregon o Uruguay pues si bien esa estrategia puede estar en tensión con la prohibición establecida en las convenciones sobre permitir la oferta y distribución para uso recreativo. Sin embargo esta opción es justificable desde un punto de vista de las obligaciones en derechos humanos, que son prevalentes.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertram Eva et all (1996). *Drug war politics. The politics of denial*. Berkeley: University of California Press.
- Caballero, Francis. (1989) *Le droit de la drogue*. Paris: Dalloz.
- Cesoni, Maria Luisa (1996) (Ed). *Usage des stupefiants: politiques européennes*. Geneve: Georg Editeur.
Sobre la evolución de la política estadounidense, ver Bertram Eva et all. *Op-cit*.
- CICAD (2013) *El problema de las drogas en las Américas. Informe Analítico*. Washington: OEA.
- Henderson, James (2012) *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2012
- Hulsman, Louk (1987) “La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión” en *Nuevo Foro Penal*. Bogotá, No 35, enero-marzo.
- Metal, Pien . Youngers, Coletta (Eds) (2010) *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Washington, WOLA; TNI. Disponible en file:///C:/Users/Rodrigo/Downloads/sistemas%20sobrecargados-web2.pdf
- McVay Douglas (2006) “The United States and the Netherlands” en Jefferson M Fisch (Ed) *Drugs and Society. US Public Policy*. Maryland, Rowman and Littlefield Publishers
- Nadelman, Ethen (1990) “Prohibición de la droga en Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas” en *Economía Colombiana*. Bogotá: Nos 226-227, febrero-marzo 1990.
- Olmo, Rosa del. *La cara oculta de la droga*. Bogotá: Temis, 1986,
- Rico, José M. José M Rico. «Les législations sur les drogues: Origine et évolution» en *Psychotropes*. Montréal, Vol III, No 1, 1986.
- Szazs, Thomas (1998) “Drugs as property; the right we rejected” en Schaler, Jeffrey A (Ed) *Drugs. Should we legalize, decriminalize or deregulate?* New York: Prometheus Book.
- Santos Boaventura de Souza (1998). *La Globalización del Derecho, Los nuevos caminos de la Regulación y la Emancipación*. Bogotá, ILSA, Universidad Nacional de Colombia.
- Saavedra, Edgar. Olmo, Rosa del. *La Convención de Viena y el narcotráfico*. Bogotá: Temis, 1991.
- Transnational Institute. “Rewriting history , a response to the 2008 World Drug Report”, TNI Drug Policy Briefing 26, June 2008
- Thoumi , Francisco (2007) *Las verdades incómodas sobre las drogas y sus desafíos para Colombia*. Bogotá, FESCOL, Policy Paper No 27
- UNODC. “A Century of International Drug Control” en *World Drug Report*. Viena, UNODC, 2008.
- Uprimny, Rodrigo (1997) “¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes” en Martín Hopenhayn (Comp.) *La grieta de las drogas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Uprimny Rodrigo (1994) “Más allá del prohibicionismo: políticas alternativas en materia de drogas” en Varios autores. *La legalización de la droga*. Bogotá: Universidad Nacional
- Uprimny Rodrigo (2002) “El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia” en VV.AA Dorothea Schreck (coord.) *Seminario de expertos farmacodependencia y política de drogas*. Berlín, Caritas.
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J.A. (2012). *La adicción punitiva. Leyes desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.

2. Recomendaciones para la revisión y construcción de líneas de política en reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia

Inés Elvira Mejía Motta*

1. RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta una serie de consideraciones en torno a las características del fenómeno, la historia de las aproximaciones al tema, su dinámica y, las posibles implicaciones de todo ello en la construcción de una política pública frente al tema.

También ofrece un resumen de las recomendaciones que diferentes organismos internacionales han venido emitiendo en el sentido de revisar las lógicas que han acompañado la aproximación al tema del consumo y que se han caracterizado por un enfoque de “cero tolerancia” debido a la ausencia de resultados visibles en torno a la escala de los mercados ilícitos y al consumo mismo, y también a los costos que traen consigo en particular en lo que a salud pública y exclusión social se refiere.

* Psicóloga de la Universidad de Los Andes, con especialización en Políticas e intervenciones en drogas y alcohol de la Universidad de Londres y Magistra en Política Social de la Universidad Javeriana.

Tiene 20 años de experiencia en los temas de drogas y VIH. Trabajó con el Programa La Casa de la Universidad de Los Andes por 8 años atendiendo temas como el consumo de drogas, VIH y suicidio. Posteriormente coordinó investigaciones de alcance nacional en salud sexual y reproductiva como el estudio 2001 Rapid Assessment and Response y 2002 Seroprevalence Survey.

Desde el año 2004 empezó la asesoría al Ministerio de Salud y Protección Social en la formulación de la política pública en el área y en las diferentes fases de construcción, consolidación y operativización de la Política de Reducción del Consumo en Colombia en el ámbito nacional y subnacional.

Ha participado desde el año 1998 en diversas conferencias internacionales de Reducción de Daños, fue miembro de la Directoría de la RELARD (Red Latinoamericana de Reducción de Daños) y ha sido referente para el tema de reducción de daños en Colombia para la OPS y la IHRA. Ha sido consultora para la OPS, UNICEF, PNUD y ONUSIDA. En la actualidad asesora a la Organización Internacional para las Migraciones OIM y a MAYU en la Formulación del Plan Nacional de Respuesta al Consumo emergente de Heroína y otras sustancias por vía inyectada para el Ministerio de Salud.

Como se explica en el presente informe, el alcance del fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas en Colombia amerita la revisión del lugar que se le ha dado en la agenda pública. Las cifras de los estudios epidemiológicos de alcance nacional muestran cierta tendencia al incremento del consumo de sustancias ilícitas, en particular la marihuana, y un decrecimiento del consumo de sustancias lícitas como el alcohol y el tabaco.

Sin embargo, y aunque la escala global de consumo en Colombia está lejos de alcanzar la de países industrializados, en zonas como Antioquia y en población universitaria, se reflejan tendencias de uso similares a las de Estados Unidos o Europa. Un número importante de niños, niñas y adolescentes, así como jóvenes en edad productiva, presentan consumos preocupantes y de alto riesgo (uso inyectable, por ejemplo) que exigen el concurso del sector salud y de otros sectores para ser atendidos integral y oportunamente. Esta realidad también indica la importancia de invertir en acciones preventivas y de mitigación del impacto para reducir los costos sociales, sanitarios, y económicos asociados, con una mirada multidisciplinar y multisectorial con la que sea posible intervenir también las diferentes dimensiones del fenómeno.

Si bien la historia reciente ha estado marcada por aspectos vinculados a la producción y tráfico de sustancias ilícitas y ello explica la inversión prioritaria en la reducción de la oferta, los costos asociados al consumo interno de sustancias constituyen un nuevo desafío. Es necesario avanzar en la construcción de una política de Estado para el tema, que retome el camino recorrido hasta la fecha por el sector salud, determine propósitos realistas, cuente con apoyo político, normativo y financiero que genere legitimidad y visibilidad al trabajo en el campo, que asegure un flujo constante y suficiente de recursos, ofrezca una estructura institucional que dé marco de *programa*, lidere la gestión interinstitucional con acuerdos vinculantes, fortalezca el quehacer territorial y permita llegar a todo el país y a los grupos afectados de forma suficiente, oportuna, continua, sostenible, integral y cualificada.

El país cuenta hoy con un marco normativo favorable a la mejora de los servicios y su escalamiento. Esta es la plataforma que permitirá atender los consumos diferencialmente, de acuerdo con sus niveles de complejidad, reforzando la atención primaria y reservando la atención especializada para los casos que lo ameritan, minimizando los costos y reduciendo las barreras de acceso. Para hacer esto realidad, es necesario invertir en mejorar la capacidad técnica de los equipos institucionales y locales a cargo de las acciones preventivas, de atención y tratamiento, construir sistemas de información, promover la investigación en el campo, la vigilancia, así como el monitoreo y la evaluación. La construcción de evidencia y su aplicación a las intervenciones es fundamental para asegurar la calidad y la eficacia de las mismas y mejorar la tasa de retorno de las inversiones.

Los lineamientos técnicos con los que cuenta el país han permitido pilotear modelos de trabajo como los de base comunitaria. Adicionalmente han integrado a las metas la reducción de riesgos, daños y demás consecuencias del consumo y reconocido el lugar

que ocupa la gestión territorial. Por último ha integrado la mirada desde la vulnerabilidad, la salud pública, los derechos humanos y la inclusión social como fundamentación para la acción.

Las acciones que se han venido liderando hasta la fecha, han partido de reconocer que una política pública en este campo afronta los desafíos de cualquier otra política social. Se reconoce así que las deudas del país con la agenda social pasan por el abandono del terreno de vulnerabilidad al consumo de sustancias y debilitan la gestión y la inversión en el área. Por tanto, es necesario determinar y considerar en todo momento los costos de la desatención del problema o de la debilidad o insuficiencia con la que se viene afrontando.

Pese a los nuevos consensos que se construyen a nivel internacional, en Colombia se siguen haciendo intentos por retomar la penalización del consumo definiéndolo parte integral o limitante para el control de fenómenos como el microtráfico. Más allá de estas consideraciones, es importante no olvidar la naturaleza diferencial de los fenómenos, su complejidad y el impacto propio de este tipo de medidas que pueden ser tanto, o más, lesivas que el consumo mismo.

2. INTRODUCCIÓN

Colombia es quizás uno de los países en los que se observa con cierta claridad el patrón de transición de escenarios caracterizados históricamente por temas de oferta hacia el surgimiento y consolidación de patrones internos de consumo. En la última década, los estudios epidemiológicos de alcance nacional, indican cierta tendencia a la reducción del consumo de sustancias lícitas como el alcohol y el tabaco y al aumento del uso de sustancias ilícitas, en particular la marihuana en población general y en grupos de alta vulnerabilidad (escolares y universitarios) (Scoppetta, 2010).

Esta tendencia concuerda con lo descrito por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC 2012) ya que, aun cuando en la mayor parte del mundo, el uso de sustancias ilícitas tiende a estabilizarse, varios países en desarrollo muestran patrones de aumento.

Conviene analizar estas tendencias no solo a la luz de factores de vulnerabilidad propios de los grupos poblacionales de alto riesgo, de los patrones de uso comunes en nuestro medio y de las características de las sustancias disponibles en calle, sino de las acciones de política pública, la estructura y capacidad institucional y comunitaria y del lugar que este tema parece haber ocupado en la agenda institucional, política y económica del país en los últimos años.

Este documento busca aportar elementos para la reflexión desde una perspectiva retrospectiva y crítica, así como propositiva y prospectiva, pues no solo es importante revisar los caminos transitados hasta ahora, reconocer y aprender las lecciones que de ellos se extraen en el ámbito nacional, sino avanzar hacia el futuro, de la mano de los lineamientos que vienen emitiendo organismos internacionales, sobre los cuales hay consensos cada vez más consolidados y líneas claras de acción.

La organización del informe es la siguiente. En primera instancia se presenta la situación del consumo de sustancias psicoactivas en el marco de políticas públicas. En seguida se hace un resumen de la política pública y sus dimensiones institucionales, vistas desde una perspectiva histórica. En el cuarto acápite, se encuentran las varias aproximaciones y transformaciones que se han dado a nivel internacional y su relación con la evolución de políticas en Colombia. Finalmente, en el acápite cinco se encuentran las conclusiones y recomendaciones que se desprenden del análisis anterior.

3. SITUACIÓN DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS E IMPLICACIONES PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA

Los estudios epidemiológicos de alcance nacional que se han llevado a cabo en los últimos 10 años han aportado un panorama relativamente preciso de lo que ocurre con el consumo en población general (12 a 65 años), población escolar (11-18 años) y población universitaria (Ministerio de la Protección Social et al., 2009; Ministerio de Justicia y del derecho, et al., 2011 y CAN/UE, 2009/2012, respectivamente).

ONUDD, en su Informe Mundial sobre Drogas (2012); calcula que un 5 % de la población adulta en el mundo (entre 15 y 65 años) ha consumo alguna droga ilícita alguna vez en la vida, lo que corresponde a cerca de 230 millones de personas de las cuales 27 millones tendrían un consumo problemático o un trastorno asociado (0,6 % de la población general). En Colombia, el 2,7 % de la población general indicó haber consumido alguna sustancia ilícita en el último año, lo que equivale a 541 mil personas; en población escolar fue el 8,6 % y en población universitaria el 16 %.

En población general, alrededor de 300 mil personas tendrían un consumo problemático (1,51 % del total de la población entre 12 y 65 años), 235 mil de ellas cumplirían con el criterio de abuso y 63 mil con el de dependencia¹. Esta cifra asciende a 29 % cuando se trata de población universitaria que declaró uso reciente (último año) de alguna droga. En el mundo se calcula que entre el 10 % y el 13 % de quienes consumen

¹ De acuerdo con los criterios de los manuales de clasificación de enfermedades y trastornos (CIE-10 y DSM IV).

drogas, es decir que una de cada 10 tendría una dependencia o un trastorno asociado; tal porcentaje en Colombia es cercano a 12.

Al igual que en el resto del mundo², la sustancia ilícita de mayor uso en el país es la marihuana: 2,3 % para uso reciente o del último año en población general, 5,22 % en escolares y 11,5 % en universitarios. En referencia a esta sustancia y tal como lo señala Scoppetta (2010) es relevante notar la proliferación de variedades de marihuana en el mercado con diferentes y cada vez mayores concentraciones de principio activo.

La segunda sustancia de abuso es la cocaína con prevalencia de uso reciente de 0,72 % en población general, 1,87 % en escolares y 2,12 % en universitarios. De acuerdo con Scoppetta, la revisión de tendencias a lo largo de los estudios nacionales desde 2001³ sugiere que el consumo de cocaína no ha aumentado en ninguno de estos dos grupos y que incluso habría mostrado un descenso en población escolar. Por otro lado, el investigador señaló la tendencia al aumento en población general representada por personas del grupo entre los 25 y 34 años.

En lo que respecta a las sustancias lícitas, el alcohol es de lejos la sustancia psicoactiva de mayor consumo, no obstante las tendencias analizadas por Scoppetta a través del tiempo y desde 1992, muestran reducciones en los tres grupos analizados (del 74 % al 61 % entre 1992 y 2008 en población general; del 89 % al 82 % en universitarios y del 76 % al 61 % en escolares). Para el tabaco las cifras indicaron un consumo reciente que fue del 25 % al 21 % en población general, y un ligero incremento del 29 % al 30 % tanto en población universitaria como escolar.

Otras sustancias que complementan el mapa del consumo son las de origen sintético tales como el éxtasis, las sustancias volátiles o inhalantes y los medicamentos de control especial que se usan sin que medie prescripción alguna. Estos patrones han sido variables a lo largo de los estudios y reflejan los cambios en el uso así como en la dinámica de variedad y “moda” en un mercado altamente activo y flexible.

Así mismo, sustancias de origen opiáceo tales como la heroína, han mostrado sistemáticamente cifras marginales que se conservan en Colombia como en el resto del mundo por debajo del 1%. El impacto relativo de estas cifras en aspectos como la salud pública, están lejos de ser proporcionales. En consecuencia, factores como los modos, patrones y vías de administración de estas sustancias juegan un papel crucial. El VIH y otras infecciones de transmisión sanguínea son algunas de las consecuencias adversas de mayor significación entre personas que se inyectan sustancias como la heroína⁴. Según la ONUDD la prevalencia de VIH entre consumidores de sustancias, principalmente

² Entre 2,6 % y 5 % (ONUDD, 2012)

³ Estudio realizado por el Programa Presidencial Rumbos en 2001. Delgado, D., Pérez, A y Scoppetta, O. (2001). Consumo de drogas en Colombia: un análisis sofisticado de datos simples. *Adicciones*, 13 (1), 81-88.

⁴ Pereira, Armenia, Cúcuta, Medellín, Cali, Bogotá. Fuente: Reportes del Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo con lo registrado en demanda y oferta de servicios especializados en instituciones tales como el CADRI en Pereira, Hospital Mental de Filanda y CAD la Primavera, Hospital Rudesindo Soto y Clínica Stella Amaris, CARISMA, Hospital Pablo Tobón Uribe, FUNDAR Colombia, CAMAD - Hospital Centro Oriente, entre otros.

inyectores, es del 20 %, cerca del 47 % vive con el virus de la hepatitis C y alrededor del 15 % con el de la hepatitis B. Debe considerarse que la inyección de drogas y el uso de heroína está cada vez más presente en el país: algunos estudios realizados han caracterizado estos grupos como hombres jóvenes, universitarios o desertores del sistema escolar, sexualmente activos, vinculados a la cadena de oferta de drogas a través del microtráfico, en un intento por subsidiar su consumo. Otras redes se vinculan al trabajo sexual.

Los patrones de uso son altamente riesgosos, en condiciones de poca higiene, y es común también el intercambio sexual desprotegido así como la reutilización de equipos de inyección contaminados⁵.

Si bien la prevalencia de VIH entre usuarios de drogas inyectadas está aún por debajo del 5 % en ciudades como Medellín y Pereira (Ministerio de Salud / CES, 2011), las condiciones en que se usan estas sustancias son altamente riesgosas, y los virus mencionados ya se encuentran circulando entre las redes de usuarios. Concomitantemente la atención del servicio de salud llega a ellos con precariedad, no se cuenta aún con programas que les aseguren acceso a insumos que les ayuden a reducir los riesgos y daños (p.ej. jeringas, condones), muchos de ellos desconocen su estatus frente al VIH y el tratamiento, aunque existe, aún está lejos de ajustarse a los estándares ideales de sostenibilidad, modos de administración de los medicamentos (p.ej. metadona líquida), protocolos estandarizados por norma, atención integral, etc.

De igual modo, aunque el país ha hecho esfuerzos por mejorar la capacidad de atención de los equipos e instituciones locales, y el Ministerio de Salud -junto con las entidades territoriales prioritarias- han hecho inversiones sin precedentes para fortalecer los servicios institucionales y los programas de base comunitaria, estos programas están lejos de alcanzar la escala requerida para lograr el acceso universal y mitigar el impacto de este tipo de patrones emergentes de consumo.

El nuevo marco normativo con la Ley 1566 de 2012 termina por reconocer el consumo, el abuso y la dependencia a las sustancias psicoactivas como problema de salud pública y clarifica a las entidades a cargo de prestar los servicios de salud y en general al Sistema de Salud, su responsabilidad de prestar servicios de tratamiento a los consumidores, de acuerdo con los estándares y reglamentaciones que el Ministerio de Salud determine para la materia. Este nuevo marco que se complementa con la línea de recobrar la Atención Primaria en Salud como buena práctica y fundamento de las acciones en salud, la rehabilitación basada en la comunidad, así como la integración de las lógicas de los “determinantes sociales de la salud” y el concepto de vulnerabilidad que da fundamento a la *Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias*

⁵ Ver por ejemplo:

Pérez, A et al. (2011). Caracterización de la vulnerabilidad al VIH en consumidores de alto riesgo CODAR en Medellín y Armenia. UNFPA/Ministerio de Salud y Protección Social.

Universidad CES (2012). Estudio de prevalencia de VIH y comportamientos de riesgo asociados al uso de drogas por vía inyectada en Pereira y Medellín. UNODC/Ministerio de Salud y Protección Social.

Psicoactivas y su Impacto, se constituyen en avances importantes para consolidar una plataforma de acción coherente con lo que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha llamado la reducción de las brechas de la atención en temas de salud mental, responsables del 14 % de la carga de morbilidad en el mundo, siendo el consumo de sustancias uno de los más prevalentes (OMS, 2010).

Mientras que el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas es responsable de una de cada 100 muertes entre adultos en el mundo, el alcohol lo es de una de cada 25 y el tabaco de una de cada 10. Estos indicadores de la OMS se suman a los análisis de costos asociados al fenómeno del consumo y que se miden, entre otros, en aspectos de carga de enfermedad, accidentalidad, pérdida de años de vida por discapacidad y por mortalidad prematura, y también a los costos de violencia, criminalidad e inseguridad. En el informe de “La política de drogas y el bien público” se reitera cómo el uso del alcohol y el tabaco genera una carga de morbilidad cinco veces superior a la del uso de sustancias ilícitas (Rehm y Room, 2005, cit. por Babor et al., 2010).

Desde el año 2011 iniciativas como “Count the costs” hacen una mirada alternativa y sugieren que la violencia, el crimen y la inseguridad no son solo atribuibles a las drogas y a su consumo, sino que el modelo de fiscalización de las drogas derivado de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 y otras convenciones internacionales, crearon una plataforma de afrontamiento del problema desde la lógica punitiva y de guerra. Las medidas de control derivadas de tal lógica inspiraron el paradigma de la “cero tolerancia” y de la criminalización del consumo y del consumidor, lo que a la larga no solo no redujo el problema, sino que como se explicará más adelante, suscitó otros costos y acrecentó el impacto del consumo mismo.

De acuerdo con Babor et al. (2010), En los análisis de costos y morbilidad se omite con frecuencia que los mercados de sustancias ilícitas son en sí mismos fuente de daños y a ello contribuye el contexto general de inseguridad de las sociedades que como Colombia o Estados Unidos se caracterizan entre otros factores, por la amplia presencia de armas en calle, o las políticas de drogas vigentes que hacen más o menos seguro adquirir las.

El ideal de un “mundo libre de drogas” es de acuerdo con Rolles et al. (2012) “un fracaso en sus propios términos” y los costos de aplicar la prohibición que alcanzan los \$100 mil millones de dólares anuales, no solo no han eliminado el consumo, la producción o la distribución de sustancias ilícitas sino que coexisten con un número que se acerca a los 300 millones de consumidores y que contribuyen a sostener un mercado de alrededor de \$330 mil millones de dólares anuales. La misma ONUDD ha reconocido consecuencias imprevistas y negativas tales como la consolidación de un mercado criminal sin precedentes, el desplazamiento continuo de la producción y el tráfico en lo que se ha denominado el “efecto globo”, la desviación de recursos de inversión social y sanitaria a acciones de seguridad y aplicación de la ley, la transformación permanente de patrones de consumo con los impactos derivados y la estigmatización y exclusión social de los consumidores.

Frente al fenómeno se requiere integrar este nuevo marco de análisis que invita a medir también los costos de las políticas antidrogas y de las acciones que incrementan la marginalidad y la exclusión de los consumidores de sustancias de sus comunidades, de sus instituciones, de sus servicios y de sus redes socio-familiares. En otras palabras, identificar las acciones y políticas que limitan el ejercicio ciudadano de los consumidores y el papel del Estado en la garantía de derechos mínimos como el acceso a la salud y al bienestar.

Por tanto, la vulnerabilidad a consumir sustancias psicoactivas lícitas e ilícitas como su impacto, son producto de una diversidad de factores de riesgo de naturaleza social, ambiental, política y comportamental; factores que a la larga determinan la morbilidad y la mortalidad asociadas, así como la discapacidad, la delincuencia y otra serie de daños sociales. De este modo, las acciones de política pública tendrán un alcance mayor y no solo aplicar una mirada sanitaria sino trascenderla para habilitar la integración de aspectos de bienestar e inclusión social.

De la misma forma, y dado que lo más común en nuestro medio es el policonsumo y que las cifras de consumo muestran que el alcohol y el tabaco puntúan en lo más alto, es necesario avanzar sobre una mirada integradora que vaya dejando de lado la discusión sobre la condición lícita o ilícita de las sustancias que poco o nada tienen que ver con su potencial de daño o de adicción. De hecho, tal como se viene señalando, los costos vinculados al uso de sustancias lícitas superan ampliamente los de las ilícitas y solo en países con altos niveles de desarrollo, la morbilidad derivada del uso de ilícitas, ocupa un lugar entre las diez primeras causas (Barbor et al., 2010). Con esto se señala la urgencia de concretar un marco general, consistente e integral de consumo y trastornos asociados, para las sustancias psicoactivas, sin entrar a diferenciarlas por su estatus legal.

Así mismo, Barbor et al.,(2010) han hecho evidente que los riesgos y daños de las sustancias son diferenciales y relativos a los contextos de uso, a los patrones de uso (cantidad, calidad) y a las vías de administración. Sustancias de tipo anfetamínico, la cocaína y el bazuco o los derivados del opio como la heroína, son sustancias que aunque se presenten en pequeñas cifras, se caracterizan por su potencial adictivo y porque conllevan mayores riesgos para la salud mental y física de quien las usa; por tanto incrementan los costos sociales y sanitarios y su impacto es mayor. Por otra parte, sustancias que como la marihuana podría suponer menores riesgos, presentan mayores cifras de uso en la población, rara vez se usan aisladamente y con frecuencia hacen parte de patrones de policonsumo. En consecuencia, las medidas de intervención deben ajustarse a estas realidades de distribución de riesgos y daños.

4. PERSPECTIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA Y RESPUESTA INSTITUCIONAL

4.1 Perspectivas generales sobre una política pública

El fenómeno de consumo de sustancias psicoactivas suele simplificarse sin atender su complejidad tanto en sus raíces como en sus manifestaciones. Entenderlo de forma integral supone un reto particular para la construcción de una agenda de política pública. Tal como se viene señalando desde los lineamientos de la *Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto* (MPS, 2007), una apuesta por la concurrencia de distintas disciplinas más allá de psiquiatría o la psicología y de diversos sectores además del sanitario y de control, no solo responde a una tendencia en la gestión pública, sino que es consecuente con la naturaleza misma del fenómeno.

En la práctica debe darse concurrencia de acciones que permitan la gestión y gobernabilidad sobre múltiples factores que directa e indirectamente alimentan la raíz del fenómeno, su expansión y su impacto. La búsqueda de coherencia, consistencia y propósito en la política pública de reducción del consumo y sus costos, requiere armonización, articulación y sinergias, así como miradas estratégicas que indiquen caminos menos “activistas” y más centrados en determinar por qué y para qué se hace lo que se hace, si se llega a quienes se debe llegar, si lo que se hace tiene fundamento en la evidencia disponible y si lo que se invierte plantea equilibradas tasas de retorno.

Como se señaló anteriormente, las dinámicas del consumo son altamente flexibles. Por tanto, es imperativo el diálogo con la realidad estadística, pero también con la social y la de “calle” que suele ser más dinámica que la investigación epidemiológica habitual; es necesario crear mecanismos que den voz a los protagonistas del fenómeno y que les permita participar en el diagnóstico de la situación y en la búsqueda de respuestas; es urgente construir evidencia e integrar un quehacer alimentado por lo que ella indica y es aún más urgente revisar, monitorear y evaluar el resultado de aquello en lo que se invierte, pues el recurso es limitado y exige una colocación cuidadosa y basada en buenos balances de costo-eficacia.

No obstante, esta necesidad coexiste con la realidad de ser un país en transición al desarrollo que, como gran parte de la región y pese a haber hecho ingentes esfuerzos y mejoras en indicadores económicos, de calidad de vida y de infraestructura básica, aún conserva altos índices de pobreza y de concentración de riqueza que retan el ejercicio democrático y mantienen pendiente la agenda social, cuestionando el rol del Estado en el desarrollo y su relación con el bienestar ciudadano (Kliksberg, 2005).

Como lo analizaron Ibarra (1990) y Calcagno (1990), el ejercicio de privilegiar la estabilidad macroeconómica implicó de una u otra forma “angostar” objetivos sociales y los medios para satisfacerlos, por lo que una visión integral del desarrollo debería pasar

por reconocer lo social tanto como lo económico dado que las brechas en la visión lo limitarán. Es urgente entonces poner al día la agenda, pues en condiciones de pobreza, inequidad y de múltiples vulnerabilidades se abona el terreno para que el consumo de sustancias surja y se instale como parte de la vida cotidiana de amplios grupos de población. Si bien es claro que el consumo no es consecuencia directa de niveles de desarrollo, la limitada capacidad de respuesta acrecienta el impacto y los costos sanitarios, sociales y económicos.

Una política pública en el campo de reducción de la demanda de drogas vive los desafíos de cualquier política social, y podría plantearse como un ejercicio que sea paliativo o compense a los grupos en vulnerabilidad crítica o como un medio ideal para fomentar la búsqueda de desarrollo social integral que no solo sea incluyente, sino sostenible. Esta última perspectiva es la que hace de la política social un medio que rescata la ética de la gestión pública y permite “gobernar” en el sentido que se ha venido sugiriendo en este escrito (Santiago, 2005, citado en Kliksberg, 2005). En la misma línea, estos autores plantean que hace parte del buen ejercicio político hacer lo necesario por institucionalizar lo que se ha logrado, articular agendas y evitar la fragmentación en las acciones, ofrecer una gestión transparente y facilitar la rendición de cuentas, actuar dentro de un marco de constitucionalidad y fomentar el ejercicio efectivo de los derechos de ciudadanía en todo nivel y para la sociedad en su conjunto.

El concepto de desarrollo humano promovido por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha orientado la agenda política de más de un centenar de países desde mediados de la década pasada, incorpora los conceptos de oportunidades y capacidades a la medición de la calidad de vida y el bienestar, y trascende los aspectos de productividad y acumulación de riqueza. Propone una mirada del desarrollo con fundamento en aspectos como los derechos humanos y el principio de solidaridad. Los planteamientos de Amartya Sen invitan a reconsiderar el valor final del desarrollo en su impacto sobre la vida y la libertad, por cuanto las condiciones de pobreza limitan los ingresos y lo que llamó capacidades básicas. Según Sen, el acceso a bienes y servicios deriva en la oportunidad de desarrollar capacidades que a su vez, permitirán optar o no por un estilo de vida determinado. De otro modo y desde una perspectiva complementaria, el concepto de vulnerabilidad entiende la capacidad no solo como base para elegir un estilo de vida, sino para prever, resistir, enfrentar y adaptarse al efecto de eventos que suponen la pérdida de activos de orden material o inmaterial (Lampis, 2002).

Estos marcos, en conjunto con el de los derechos humanos, enfatizan la importancia del pleno ejercicio de la ciudadanía social, política y cultural que más allá de ser enunciados, habiliten mecanismos para hacerlos realidad a través de la participación y la corresponsabilidad. Así, la garantía de derechos, el desarrollo de oportunidades y capacidades, la lucha contra la inequidad y la exclusión social, serían principios ineludibles de una política pública en este campo y así han sido integrados como parte de los lineamientos de política que el Ministerio de Salud y Protección Social viene dinamizando en el campo desde el año 2007.

De otro lado, el concepto de salud integral ha sido también incluido como indicador de desarrollo humano y un activo que es indispensable promover y proteger. La relación es sinérgica y de doble vía en tanto que aspectos del desarrollo inciden en la salud de la población y esta a su vez es una condición esencial del desarrollo; diversas condiciones de salud mejoran en directa proporción con la calidad de vida y el desarrollo y empeoran en condiciones de vulnerabilidad social y exclusión; tal es el caso de la tuberculosis o el VIH/Sida. Sin embargo, se plantea una relación un tanto paradójica por cuanto el desarrollo trae consigo factores que aumentan el riesgo social y cultural frente al consumo de alcohol y de otras sustancias, tal como se sugiere en los indicadores epidemiológicos ya descritos.

Si bien el mundo muestra también grandes avances en las condiciones de salud, son comunes las disparidades por condiciones de desarrollo, género y grupos sociales y esta realidad obliga a considerar en las políticas sociales y de salud, los determinantes sociales, económicos y políticos, además de las dimensiones netamente biológicas e individuales, pues son fuente de inequidad en tanto que serían subsanables si se contara con suficientes recursos para ello (Peter y Evans, 2002; Sen, 2002; 2004).

De este modo, una política pública en el campo del consumo de SPA debería propender por la mejora de las condiciones de salud física y mental a través de la prestación de servicios preventivos y de atención, así como atender en las condiciones que incrementan la vulnerabilidad al consumo, afectando las opciones de vida de los grupos en mayor riesgo, el desarrollo de sus capacidades, su calidad de vida, su bienestar y su inclusión social.

Consumir alcohol u otras sustancias desafía el desarrollo humano y más allá de si se concibe o no como problema social, trastorno o enfermedad, su ocurrencia implica costos sociales y sanitarios de peso para el individuo, su red social y la comunidad de la que hace parte. Tener contacto con sustancias lícitas o ilícitas es una realidad en el mundo moderno, lo que en sí mismo significa claro factor de riesgo tanto como ser joven, ser hombre, vivir en un contexto urbano o tener amigos que consumen. La vida moderna expone a violencia, segmentación social, falta de oportunidades y exclusión, limitados incentivos para educarse y “progresar”, movilidad geográfica y social. Todos estos son los espacios actuales en los que niños, niñas y adolescentes crecen y construyen sus proyectos de vida. Esta es la escala del reto que afronta una política en este tema, con la cual se debería contribuir también al logro de una sociedad más incluyente con fuentes reales de bienestar y seguridad para toda la población.

4.2 Consideraciones en torno a la respuesta al problema en las últimas décadas⁶

Se completa ya cerca de un siglo de historia en el desarrollo normativo en torno a los temas de producción, tráfico y consumo de sustancias; en este proceso ha sido notoria la tendencia a responder internamente como consecuencia de los compromisos adquiridos por Colombia en convenciones y acuerdos internacionales; y se evidencia un esfuerzo constante en torno al control de oferta de sustancias ilícitas. La referencia a las acciones de reducción de demanda ha sido marginal.

A finales de la década de los veinte, la Ley 88 hace una de las primeras referencias al consumidor de sustancias con una perspectiva de “sometimiento” a tratamiento en “asilos” por ser considerado un delito. En el año 1936 tal perspectiva punitiva se revirtió y se entró a considerar al consumidor sujeto de especial protección en particular cuando el uso se daba por debajo de los 16 años. Entre 1946 y 1955 de nuevo el consumidor fue visto como un “peligro social” y se declaró sujeto de acciones legales.

Entre las décadas de los cincuenta y setenta, hubo un amplio desarrollo normativo de al menos quince leyes, algunas de ellas referentes a la regulación de la venta y uso de bebidas alcohólicas, a la educación en torno a sustancias susceptibles de producir hábito y a la operación regulada de farmacias.

El modelo de enfermedad se introdujo por primera vez en 1964 y aunque el consumidor no era visto como criminal, sí era obligado a recibir tratamiento para su “enfermedad”; a finales de esta década y principios de los setenta se pasó de contemplar alternativas ambulatorias para ofrecer servicios, a criminalizar de nuevo el uso. Entre 1973 y 1974 se avanzó en la armonización de las acciones de control e intervención, institucionalizando el manejo del tema con la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes y con el primer Estatuto Nacional en la materia (Decretos 1206 de 1973 y 118 de 1974 respectivamente). En el mismo período, Colombia participó en la construcción del Acuerdo Suramericano de Estupefacientes y Psicotrópicos (ASEP) y los Ministerios de Salud, Educación y Justicia lideraron una de las primeras “campañas” preventivas.

El ciclo posterior trajo consigo la consolidación de acciones desde a una perspectiva más técnica y coincidió con la llegada de la cooperación internacional, lo que impulsó de manera importante los desarrollos y la cualificación de equipos técnicos en temas de reducción de la demanda en el país. A principios de la década de los ochenta se crearon los primeros servicios públicos especializados y se diversificó el discurso integrando agendas en temas de prevención y tratamiento.

La *Conferencia Internacional sobre el Impacto de las Drogas en la Sociedad*, organizada en 1983 por la Academia Nacional de Medicina, los Ministerios de Salud, Educa-

⁶ Gran parte de los insumos para la revisión histórica fueron extraídos del documento técnico que dio base a la Política Nacional para la Reducción del Consumo de SPA y su Impacto (MSPS, 2007, documento no publicado).

ción y Justicia y la Embajada de Estados Unidos generó una plataforma de compromiso gubernamental para el abordaje integral del tema que originó los primeros planes nacionales de acción enmarcados en el Año Internacional de la Juventud y luego en el “Plan Nacional de Prevención de la Drogadicción” en 1984. En 1986 entró en vigencia del Nuevo Estatuto Nacional (Ley 30) con una serie de resoluciones y decretos que han regulado desde entonces lo referente al tema en el país. Un año más tarde, durante la administración Barco, se consolidó la idea del trabajo intersectorial y la importancia de intervenir con criterios y metodologías unificados. En 1989 se formuló el “Plan Marco de Prevención y Control Integral del Problema de las Drogas” y en él, por primera vez, se reconoció el consumo como fenómeno cultural y multicausal y se abrió el escenario de acciones que incorporaron los conceptos de calidad de vida y desarrollo humano.

En la década de los noventa se desarrollaron los primeros estudios epidemiológicos de alcance nacional que, junto con el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (VESPA), permitieron una primera aproximación a la magnitud del problema. Esta década trajo consigo una nueva mirada del problema fundamentada en principios constitucionales y de derechos y en la sentencia C-221/94 de la Corte Constitucional. Ésta marcó un hito en lo referente a la percepción del consumo y del consumidor y despenalizó el uso y porte de la dosis personal. Luego de algunos años de ausencia de normas reglamentarias se definieron decretos que buscaban regular y limitar el alcance de la despenalización. En 2002, la Ley 745 tipificó el consumo como contravención en circunstancias específicas que involucraran menores de edad, lugares públicos y establecimientos educativos.

En los períodos 1990-1994⁷, 1994-1998⁸ y 1998-2002⁹ se consolidaron planes nacionales de gobierno que determinaron acciones de control de oferta y demanda. Estos planes coincidieron en temas críticos inspirados en el nuevo marco constitucional tales como la participación ciudadana, la descentralización, la integralidad, la acción colectiva y el apoyo a la juventud.

Los dos últimos planes buscaron crear institucionalidad que diera apoyo a las acciones de reducción de la demanda y abrieron espacios en la agenda para intervenir en prevención y tratamiento. Tal fue el caso del *Programa Presidencial Rumbos para afrontar el consumo de drogas*, que operó entre 1998 y 2002 e impulsó, de la mano de la cooperación internacional, la construcción de plataformas de investigación en el campo, fortaleció los comités interinstitucionales de reducción de demanda a nivel territorial, promovió la formación y cualificación de equipos locales en temas de prevención, tratamiento e investigación y dedicó una parte importante de los recursos a la producción de materiales, documentos y modelos de intervención en prevención y tratamiento, así como en estrategias comunicativas masivas que posicionaron el tema en la agenda pública del país.

⁷ Administración de César Gaviria: Plan Nacional para la Superación del Problema de la Droga.

⁸ Administración de Ernesto Samper: Compromiso de Colombia para la Superación del Problema Mundial de la Droga: Plan Nacional y en 1996 creación del Sistema Nacional de Prevención del Consumo de Estupefacientes.

⁹ Administración de Andrés Pastrana: Frente a las Drogas la Solución Somos Todos: Colombia 1988-2002.

Dado que la producción y el tráfico de sustancias ilícitas han moldeado la historia del país en las últimas décadas, ello explicó la prioridad del gasto público y la focalización mayoritaria de los recursos de cooperación para el componente de control de oferta. Esta particularidad impide comparar la situación de Colombia con la de otros países que se han alineado con las recomendaciones de los Principios Rectores de Reducción de Demanda emitidos por la ONU en la década de los 90 en el sentido de hacer esfuerzos por lograr el balance entre oferta y demanda e, incluso, inclinar la balanza de inversión hacia esta última. Por su parte, la inversión en reducción de demanda en Colombia es y ha sido marginal y precaria, más aun si se mira a la luz de la dimensión del problema tanto como de las consecuencias y el impacto de la no respuesta o de la respuesta parcial sin posibilidad o capacidad alguna de escalar hacia una cobertura universal.

De acuerdo con lo registrado en el informe del Departamento Nacional de Planeación (DPN) y el Ministerio de Justicia “Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas, 2010” (2012), la distribución de la inversión para el componente de reducción de consumo fue del 0,3 %, frente a un 64,2 % en reducción de la oferta de drogas ilícitas; el restante 35 % se distribuyó en otras áreas de la política antidrogas. En términos de intervenciones específicas, el informe señala que se invirtieron un total de 78 mil millones de pesos, de los cuales cerca de 60 mil millones se dedicaron a acciones de prevención y tratamiento. Por otra parte, alrededor de \$8.000 millones se destinaron a acciones de mitigación de las consecuencias del consumo, siendo esta una de las líneas novedosas de acción; apenas \$2.400 millones se invirtieron en el desarrollo de investigación en el campo. Los recursos restantes se invirtieron en asistencia técnica territorial, participación en reuniones y dotación.

Más allá de la situación actual en materia de oferta, debe reiterarse que, como se mostró en el segundo acápite del presente informe, Colombia es también un país consumidor de sustancias lícitas e ilícitas, situación que expone a una buena parte de la población en pleno desarrollo o en edad productiva, a riesgos que no están siendo atendidos universal, oportuna e integralmente.

Esta somera revisión de la historia del fenómeno muestra cómo el país ha estado al tanto de muchos de los compromisos internacionales, creando mecanismos internos para cumplir y responder a las dinámicas de los fenómenos asociados a las drogas. En lo que respecta al consumo, la respuesta histórica ha sido menos sistemática y ha estado más expuesta a los riesgos políticos y a las prioridades definidas por el gobierno de turno; ello ha llevado a que esfuerzos de muy alto nivel técnico e inversiones importantes, no tuvieran sostenibilidad y no se les permitiera construir procesos y consolidar, para el mediano y largo plazo, una capacidad instalada.

El capital técnico, institucional y comunitario en reducción de la demanda en el país se ha perdido sistemáticamente por la ausencia de una verdadera política de Estado que apalanque procesos, determine un flujo permanente de recursos ajustados a la realidad del problema, genere acuerdos vinculantes entre sectores y desarrolle líneas de acción consistentes en el tiempo que den verdadero alcance a los esfuerzos y no postergue los logros.

Desde hace una década el tema de reducción de la demanda de sustancias psicoactivas pasó a ser competencia del Ministerio de Salud y Protección Social. Desde el año 2003, este sector ha liderado la construcción de una política pública específica para el tema con un enfoque de salud pública y protección social en lo que se ha llamado la *Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto* y su marco operativo *Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2009-2011*. El ejercicio de consultas territoriales, intersectoriales y en diversos ámbitos sociales durante al menos tres años, dio como resultado unos lineamientos técnicos y operativos que han orientado las acciones en reducción de demanda en el ámbito nacional y territorial durante los últimos siete años. Este ejercicio, en un intento por alcanzar una mirada trans-sectorial e intervenir factores de vulnerabilidad en diferentes niveles, contó con la participación activa de los sectores que tienen asiento en la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, así como de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, la CICAD/OEA y la Organización Panamericana de la Salud.

Se trata de un esfuerzo técnico sostenido que aunque no ha contado con un apoyo político, normativo o financiero que le dé el alcance previsto, ha movilizó un compromiso sin precedentes del sector salud en los ámbitos nacional y territorial. La apropiación de la base operativa y estratégica de este marco político por parte de la mayor parte de las entidades territoriales, dan hoy cuenta de planes territoriales de acción integrados a los planes de salud, operados por los Comités Territoriales de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y apropiados por sectores comunitarios que dan base y fundamento a respuestas novedosas frente al problema. También ha permitido integrar conceptos fundamentales como el de la inclusión social, las estrategias de base comunitaria, la integración de la atención y el tratamiento del consumidor a los planes de beneficio del Sistema de Salud, el desarrollo de estándares de habilitación y calidad de servicios, la definición de guías y modelos de intervención en los primeros niveles de atención en salud, así como de prevención y mitigación de riesgos y daños con participación de las comunidades y grupos más afectados. Se ha avanzado también en el compromiso de desarrollar series periódicas de estudios en poblaciones clave para lograr comparaciones en el tiempo y el desarrollo de sistemas de indicadores y de plataformas virtuales que permiten avanzar hacia el monitoreo y la evaluación del fenómeno.

Pese a estos esfuerzos, el alcance ha sido limitado pues el propósito central de construir capacidad territorial, técnica e institucional exige una inversión mayor y un flujo sostenido de recursos, así como apoyo político y normativo que permita mayor acompañamiento y liderazgo del nivel central hacia las entidades territoriales que son, en últimas, quienes tienen la competencia de operar los planes y programas. Habría que escalar las estrategias para llegar con ellas a la totalidad del territorio nacional y asegurar así que todas y cada una de las personas y comunidades que necesitan algún tipo de intervención en prevención, mitigación o rehabilitación, la reciban de manera oportuna, integral y con calidad. Las brechas de atención en cuanto a penetración en el territorio y calidad de la atención siguen siendo muy amplias por lo que se hace necesario fortalecer las estrategias de la detección temprana, la atención de baja complejidad y las acciones de prevención y tratamiento de base comunitaria, dejando la atención de alta

complejidad y especializada a los casos que en verdad lo ameritan. Esto reduciría los costos y se alinearía con las recomendaciones que ha emitido la Organización Mundial de la Salud *MHgap* (2010) sobre la reducción de brechas en la atención a la salud mental y el consumo de sustancias psicoactivas.

Para finalizar estas consideraciones es importante recordar que un principio básico de buena práctica en la gestión pública es la linealidad y sistematicidad en las acciones. Cuando estas faltan, los resultados son exigüos. Esta revisión muestra una serie de esfuerzos inconexos que sugieren cierta tendencia a invalidar el camino recorrido, los avances alcanzados y la complejidad del problema. Estos fenómenos suelen mostrar dinámicas que poco o nada tienen que ver con las agendas de gobierno; su desafío es de tal magnitud que requiere como mínimo acciones sistemáticas, integradas y continuas. La discontinuidad podría tener efectos importantes sobre la motivación y compromiso de los actores clave así como efectos paradójicos y contrarios a los esperados en el mediano y largo plazo. Trascender el ámbito de gobierno y la figura de planes rígidos o matriculados en la coyuntura política, permitiría como lo señalan Farias y Nogueira (s.f.), recobrar el sentido de lo “público” de la política como instrumento que no pertenece al gobierno nacional o local, sino al Estado y la sociedad. Conviene también recuperar el principio de *unidad* como característica de la acción estatal con el fin de asegurar la mirada de conjunto y no fragmentada de los fenómenos sociales. Esto abre el camino para optimizar los recursos, armonizar la planeación, dar cuenta de resultados y evitar la duplicidad y dispersión de acciones que a la larga, debilitan la gestión.

5. TRANSICIONES EN LA AGENDA INTERNACIONAL

De acuerdo con el IDPC (2009) las convenciones de la ONU sobre fiscalización de sustancias ilícitas desde 1961, han sido el marco general que ha orientado las políticas antidrogas de la mayor parte de países. Estas convenciones han puesto énfasis en el desarrollo de leyes y acciones represivas con el ánimo de limitar y erradicar la oferta de las drogas. De esta forma, y como se ha dicho antes, se fue configurando un enfoque de “cero tolerancia” y de criminalización de todos los componentes de la cadena del mercado de drogas ilícitas, terminando en el consumo y el consumidor.

Sin embargo, la dinámica del fenómeno ha mostrado que estas acciones a pesar de la sistematicidad y la inversión, no han logrado reducir las dimensiones de los mercados ilícitos. Por el contrario, han abonado un terreno que refuerza el crimen organizado y abulta las ganancias. Tampoco han incidido en mayor medida en las dimensiones del consumo de drogas y sí han contribuido a incrementar las consecuencias negativas de su uso en los ámbitos social, sanitario y de derechos (IDPC, 2009; OSI, 2010).

El enfoque prohibicionista ha contribuido, por ejemplo, a la emergencia de epidemias explosivas de VIH, en Europa del Este y en el Sureste Asiático, ha atiborrado las

prisiones de consumidores, los ha sometido a la persecución permanente por parte de las autoridades, obligándoles a ocultarse y marginarse, limitando no solo su acceso a tratamiento, sino al cuidado mínimo de su salud (OSI, 2010).

Además de la ausencia de resultados concretos en la dinámica de los mercados, ha sido en particular este incremento de problemas de salud pública en diversidad de entornos, los que han impulsado la reflexión en torno a los enfoques, las lógicas, las consecuencias de las políticas antidrogas que podrían ser tantos o más lesivos que las drogas mismas.

Rob Moodie (1997) recordaba que la Declaración Universal de los Derechos Humanos determina que todos los seres humanos nacemos libres e iguales en derechos y dignidad, y que aun cuando se han definido algunas condiciones que limitan tal ejercicio y que pueden llevar a que alguien pierda el derecho humano a la libertad, no existe razón o condición que justifique la restricción al ejercicio del derecho a la salud. Éste se ha incluido explícitamente en diversas convenciones y particularmente en el artículo 12 del Pacto Internacional por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y en el que se determina que como mínimo los Estados deben asegurar que no se cause daño a la salud de las personas y que sus necesidades básicas en salud se vean satisfechas.

Sin embargo, cuando se habla del consumo surgen tensiones en torno al derecho que tienen o no los individuos de optar en libertad por hacerse daño o no, así como la reflexión de si el daño individual supone *per se* un daño colectivo. Algunas consideraciones se refieren al potencial adictivo de las drogas o a la pérdida de la capacidad de gobernarse a sí mismo, por el hecho de consumir. Pero más allá de reconocer que el ideal siempre será proteger el bien común, los Estados deben ocuparse de garantizar los medios para que todo individuo, independientemente de su situación o de sus opciones de vida, ejerza sus derechos y responsabilidades.

Aun cuando se siga argumentando que el consumo de drogas es una amenaza a la salud pública, se reconoce cada vez más que la mejor manera de responder no es a través de medidas coercitivas. La persecución de una persona por su conducta (independientemente de las razones que haya detrás de ella) limita su acceso a servicios con los que otras personas cuentan y, en tal sentido, el Estado no podría asegurarle la satisfacción de sus necesidades en salud (Moodie, 1997).

La International Harm Reduction Association (2010) argumenta que quienes consumen sustancias no abandonan su derecho a conseguir el mayor estándar de salud posible y que las instancias que monitorean los derechos humanos para la ONU han señalado de manera explícita que, por ejemplo, la oferta de servicios de reducción de daños es condición necesaria para que los Estados cumplan con lo previsto por la Convención de los DESC, antes mencionada. De igual modo la IDPC (2009) indica que las políticas que se centran en reducir los daños y consecuencias del consumo de drogas muestran mayor eficacia que aquellas que se concentran en reducir el consumo o erradicarlo.

La guerra contra las drogas y contra el consumo con frecuencia deriva en una guerra contra el consumidor, deshumanizándolo y restringiendo su ejercicio ciudadano. Casi tres décadas de desarrollo de nuevos enfoques han permitido flexibilizar la mirada frente al consumo, reconocer que se trata de un fenómeno que existe y existirá, que siempre habrá personas que opten por consumir drogas de manera continuada, que a pesar de ello las personas pueden transformar sus prácticas, correr menos riesgos, tener menos daños, integrarse a la vida social y productiva y ejercer su ciudadanía con acceso a servicios, información, medicamentos y medios para cuidarse a sí mismos y a sus redes. Todas estas condiciones son necesarias para minimizar el impacto negativo que este comportamiento tiene sobre la salud individual y colectiva, asegurar el derecho a la información, a la educación, a la no-discriminación y a la salud.

De esta forma también se reconoce que la salud de las comunidades depende, en buena medida, de la salud de los consumidores de drogas, no solo de la salud física, sino mental y social.

A partir de estas reflexiones los enfoques basados en la salud pública y en los derechos humanos han promovido el diseño de acciones centradas en resultados e impacto, que entre otras cosas también buscan reducir el juicio, el estigma y la discriminación, ya que estos aumentan la vulnerabilidad al consumo continuado y de alto riesgo, distancian de los servicios, y marginan de la vida comunitaria. De acuerdo con Ashtony y Seymour (2010) la evidencia del impacto positivo de este tipo de estrategias en la reducción del impacto en la salud pública, en la reducción de tasas de criminalidad asociada y en la reducción de uso de drogas de mercado ilícito y de calle es robusta.

Los nuevos enfoques trabajan desde una lógica comunitaria, innovan, acercan y humanizan, buscan la aproximación activa a los grupos y sus entornos, a sus lógicas y a sus significados, proveen acceso oportuno a medios preventivos, respetan la autonomía, la libertad y la dignidad de las personas, la confianza en la capacidad de cambiar y protegerse, así como en la responsabilidad de respetar las regulaciones y las normas, entre otros aspectos (Ubillos y otros, s.f.).

En la misma línea, reconocen la importancia de involucrar activamente a los grupos de interés en la construcción e implementación de políticas y programas que les competen y les afectan directamente, con el fin de asegurar su pertinencia, apropiación, ajuste y eficacia (IHRA, 2010).

La reducción de daños ha sido considerada una respuesta de “primera línea” y ejemplar de cuidado y atención en salud pública (IDPC, 2010). Se trata de un enfoque cuyo fundamento no es la búsqueda de la abstinencia sino la búsqueda de la reducción del daño asociado al consumo y en tal sentido es complementario a las diversas acciones en reducción de demanda tales como la prevención o la rehabilitación, que aunque funcionan cuando se proveen bajo estándares de calidad, no son totalmente infalibles.

Los países que han integrado la reducción de riesgos y daños a sus políticas le han apostado a una mirada integral a la problemática, que busca dar alternativas reales a todo el espectro de consumidores que existen. Estos países le han apostado a reducir el consumo y a reducir los daños asociados, entendiendo que ambos fines son necesarios y no excluyentes y que a la larga contribuyen a mantener a raya un problema que históricamente ha mostrado fácil tendencia hacia el descontrol.

Es justamente el enfoque en la salud y los derechos humanos lo que fundamenta la importancia de una política integral con diversidad de alternativas de cuidado y atención al problema antes, durante y después de que se manifiesta.

En 2011 el Grupo Pompidou publicó el *Policy Paper providing guidance to policy makers for developing coherent policies for licit and illicit drugs*, documento que ofrece herramientas fundamentales para la construcción de políticas de drogas y constituye una síntesis general de las recomendaciones que en conjunto han emitido diversas instancias tales como el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización Mundial de la Salud, ONUSIDA, la ONUDD. Estas recomendaciones son a su vez coherentes con las que organismos como IDPC International Drug Policy Consortium, CICAD/OEA, Open Society Foundation, Transform, Transnational Institute TNI, National Institute on Drug Abuse NIDA, International Harm Reduction Association IHRA, la Comisión de Política de Drogas del Reino Unido, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, han emitido en los últimos años.

A grandes rasgos y a manera de síntesis la línea que se traza a nivel internacional sugiere formular políticas que reconozcan el carácter multidimensional de los fenómenos involucrados; incluyan sustancias lícitas e ilícitas en sus acciones reconociendo que unas y otras generan daños y costos a la salud, a la vida social y a la seguridad independientemente de su estatus jurídico; reconozcan y concilien el cumplimiento de la ley y los compromisos enmarcados en las convenciones de fiscalización de estupefacientes con el respeto por los derechos humanos y las convenciones y estándares que los promueven y protegen; animen un diálogo entre el interés público y el enfoque de derechos que a su vez conlleva el manejo eficaz de los problemas que se asocian al consumo de sustancias; adopten una perspectiva multidimensional que aborde la multiplicidad de factores que inciden en la vulnerabilidad al consumo y a las consecuencias negativas asociadas, incluyendo el estigma, la discriminación y la exclusión social de los consumidores; focalicen esfuerzos en los grupos en alto riesgo y mayor vulnerabilidad (incluyendo la población privada de la libertad); promuevan mecanismos de participación y empoderamiento de los grupos y comunidades afectados; integren un enfoque de salud pública y reconozcan que la salud física y mental explican buena parte el origen y las consecuencias del consumo; complementen esta mirada con la de determinantes sociales y no limiten las intervenciones a aspectos actitudinales, familiares o psicológicos; intervengan con previsión y oportunidad actuando tempranamente y conteniendo el efecto de los factores de riesgo y vulnerabilidad, así como el escalamiento de patrones de uso incipientes; fundamenten las intervenciones en la evidencia, creándola y haciendo el mejor uso de ella cuando está disponible con mecanismos que permitan aplicarla;

creen puentes de diálogo entre las políticas de reducción de oferta y de demanda para que se complementen entre sí.

También se insiste en minimizar las consecuencias del consumo de riesgo, tales como el VIH/sida, la sobredosis, las condiciones crónicas de salud, la accidentalidad, la violencia asociada. Diferenciar las acciones para las drogas de mayor impacto y menor impacto, diferenciar el tratamiento y la atención de acuerdo con el tipo de consumos según sean problemáticos o no problemáticos.

Asegurar disponibilidad y acceso continuo a la atención, al tratamiento, a la prevención y a la inclusión social en congruencia con el tipo de consumos y trastornos asociados. Crear plataformas de acción que aseguren la confluencia de múltiples disciplinas y sectores en la respuesta integral al problema; monitorear y evaluar los efectos de las políticas y de las intervenciones.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1 Recomendaciones generales

A manera de conclusión, Colombia afronta un fenómeno de consumo interno de sustancias lícitas e ilícitas con debilidades en su capacidad instalada y técnica, así como en su estructura institucional. Se han hecho esfuerzos importantes a lo largo de las últimas décadas para comprender la magnitud y la naturaleza del problema e intervenir-lo, desde diferentes perspectivas y lógicas, algunas de ellas centradas en enfoques que buscan soluciones al problema a través de la criminalización y otras que han procurado abordarlo de forma multidimensional, con miradas basadas en los conceptos de desarrollo, bienestar y calidad de vida.

Las varias iniciativas que se han emprendido desde esta última perspectiva, sin embargo, han estado desconectadas unas de otras y no han contado con una plataforma política, normativa y financiera que les dé sistematicidad, o sustento y los eleve al ámbito de política estatal. Las dinámicas cambiantes, moldeadas por agendas ideológicas, han abierto y cerrado diversos escenarios y miradas no pocas veces contradictorias entre sí y ello ha debilitado el lugar que el tema debería ocupar en la agenda social, política e institucional del país. Ir de un extremo a otro ha aminorado el capital técnico alcanzado y ha debilitado los escenarios de trabajo, creando además confusión en los enfoques, metodologías y objetivos, así como en la manera como la sociedad, en su conjunto, se aproxima al consumo y al consumidor.

De otro lado, es innegable que la relación de Colombia con el fenómeno de las drogas, en general, justifica plenamente la inversión y el énfasis que se le ha dado histórica-

mente a los temas de oferta en la política antidrogas. Transitar a ser un país consumidor amerita la revisión del lugar que en adelante debe ocupar el tema, dados los altos costos sociales y sanitarios que trae también consigo este componente de la política.

Los retos de actuar con decisión frente a un fenómeno creciente y cada vez más visible, no son pocos por su complejidad y por la multiplicidad de factores y condiciones que lo explican y que sería necesario intervenir en su conjunto para contener su expansión e impacto. Una política pública en este campo no puede seguir siendo asumida por un solo sector, como ha sido en los últimos años, sino que, como se expuso ampliamente, exige el diálogo y la sinergia de otros sectores que complementen la intervención en áreas que alimentan la vulnerabilidad al consumo de sustancias psicoactivas y que permitirían configurar una respuesta integral. Aspectos de educación, bienestar, trabajo e inclusión social, son solo algunos de los que es necesario invitar a dialogar, y en lo posible avanzar hacia una acción intersectorial con recursos y en el marco de acuerdos vinculantes.

Las entidades territoriales cuentan ya con un marco de acción que les ha dado línea técnica para dinamizar sus acciones en el área, pero la debilidad y volatilidad de los equipos a cargo, tanto como la precariedad de los recursos financieros de los que disponen para atender los temas de salud mental y consumo de sustancias psicoactivas, hacen muy difícil avanzar en los propósitos que sus planes territoriales de reducción de consumo han trazado. De igual modo, el nivel central carece de una estructura a manera de *Programa* que le dé protagonismo y liderazgo y le permita hacer un acompañamiento permanente a las regiones y a los equipos locales. Los esfuerzos financieros que el Ministerio de Salud y Protección Social ha hecho en transferencias a los entes territoriales en los últimos años, a través de proyectos han permitido materializar numerosas iniciativas consideradas prioritarias en los ejes de acción de prevención, atención, tratamiento y mitigación del consumo. No obstante, en su mayoría estos proyectos, no han logrado sostenibilidad, pues no han sido institucionalizados y apropiados por parte de los entes territoriales. En consecuencia la esperada construcción de capacidad de respuesta no ha logrado consolidarse.

Se requiere una inversión constante de recursos con mecanismos que permitan su monitoreo y evaluación, así como el cumplimiento de propósitos previstos en marcos técnicos, políticos y normativos que están vigentes en el país. Se requiere una estructura de coordinación que no solo lidere las acciones desde la salud pública sino la integración interinstitucional e intersectorial. Se requiere una plataforma normativa que dé legitimidad a las acciones y compromisos, determine con claridad las responsabilidades y corresponsabilidades por sector, cuidando la importancia de trabajar por un frente común, tanto como mecanismos de comunicación y flujo de información. Se requiere financiamiento continuo que permita crear capacidad, sostener las acciones y escalarlas para que el país en su conjunto, se beneficie de ellas. Es importante también medir y evaluar el valor y el impacto de las acciones en el área y planear las inversiones con base en sus resultados, así como en magnitud y naturaleza del problema.

La experiencia ha permitido alcanzar un consenso acerca de qué hacer y cómo hacerlo, tanto en los marcos que se vienen construyendo internamente, como en los que se recomiendan a nivel internacional y ambos parecen estar perfectamente alineados, al menos en lo que a enfoques se refiere. Ha llegado el momento de avanzar hacia una política de Estado que reconozca los avances alcanzados, fortalezca las debilidades y contribuya a la consolidación de un trabajo institucional, intersectorial y territorial con medios y recursos para contener el consumo de sustancias con todas sus consecuencias.

6.2 Recomendaciones específicas¹⁰

- Abandonar los intentos por penalizar el consumo de sustancias psicoactivas que solo incrementan los costos y riesgos asociados y propender por la atención integral de los consumidores enmarcado en los enfoques salud pública, derechos humanos, inclusión social y desarrollo humano, a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción de estigma y discriminación.
- Propender por un diálogo entre las políticas de reducción de oferta y reducción de demanda para que se complementen entre sí y no vayan en contravía de sus respectivos propósitos.
- Establecer propósitos más realistas que aseguren resultados centrados en reducir y mitigar las consecuencias del consumo de sustancias antes que en su eliminación.
- Desarrollar una política pública que integre acciones dirigidas a afrontar los retos y los costos del consumo de alcohol, tabaco, sustancias lícitas de uso indebido, tanto como las sustancias ilícitas, evitando los discursos que legitimen más unos consumos por encima de otros.
- Integrar un enfoque que reconozca aspectos diferenciales del tipo de sustancias, su potencial adictivo y su impacto sobre la salud física y mental de los consumidores, así como de la diversidad en los patrones de consumos teniendo en cuenta la diferencia entre los no problemáticos y problemáticos.
- Priorizar en las acciones a los grupos de mayor vulnerabilidad, empezando por los niños, niñas y adolescentes y así como grupos poblacionales como escolares, universitarios y población privada de la libertad. De igual modo, conviene focalizar las acciones en las regiones del país, que de acuerdo con los estudios realizados, se concentra gran parte del problema (Antioquia, Zona Cafetera, Valle del Cauca, Bogotá).
- Promover la participación de las comunidades y grupos más afectados por el consumo de sustancias que permitan la construcción de respuestas para asegurar su pertinencia, apropiación y eficacia. Los programas de base comunitaria que se vienen desarrollando deberán reforzarse y escalarse.

¹⁰ Algunas de las recomendaciones contenidas en este informe fueron retomadas del documento presentado por el Dr. Augusto Pérez Gómez a la Comisión.

- Integrar a las acciones preventivas una mirada que sobrepase los aspectos individuales y familiares e intervengan los factores sociales y económicos que inciden en la vulnerabilidad al consumo.
- Promover el desarrollo de una agenda de investigación, conservando el compromiso sobre las series de estudios epidemiológicos y periódicos en los grupos vulnerables que permitan la comparación y el monitoreo del fenómeno en el tiempo, sistemas de información centralizados. Concomitantemente, se debe reforzar el componente de reducción de demanda en la agenda de investigación del Observatorio de Drogas de Colombia (ODC) integrando aproximaciones con metodologías multidisciplinaria, que alimente y actualice las intervenciones en el ámbito local y caractericen las manifestaciones particulares del fenómeno.
- Permitir la participación de otras disciplinas además de las especializadas en salud mental, tales como la psicología, la psiquiatría, la sociología y la antropología.
- Continuar con el escalamiento de los servicios para reducir las barreras de acceso, avanzar en la cobertura universal, los costos de operación y permita la atención en todos los niveles de complejidad del sistema de salud, priorizando la atención primaria. La detección temprana y las intervenciones breves son una medida de primera línea para la prevención. Con ellas se lograría: reducir la pérdida de oportunidades de atención oportuna; e impedir que los patrones de consumo incipientes transiten a otros más complejos; y evitar que aquellos patrones problemáticos y de alto riesgo generen mayor impacto social y de salud.
- Fortalecer la cualificación y sostenibilidad de la atención especializada, tanto como la de alta complejidad y limitar su oferta a quienes verdaderamente lo requieran, en particular a quienes presentan comorbilidad física y/o mental asociada.
- Propender por la reducción de daños a través de programas asistidos con medicamentos, provisión de medios preventivos (p. ej. Condones, equipos de inyección estériles, acercamiento a calle, involucramiento de pares) y acción comunitaria. Estas iniciativas deberán hacer parte integral de la política de reducción de consumo que asegure la mitigación del impacto y la reducción de la morbi-mortalidad asociada, en particular a patrones de consumo de alto riesgo entre consumidores que no están dispuestos a abandonar su consumo en el mediano y largo plazo, así como en los grupos de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Es importante que estas acciones, conserven los principios emitidos por los organismos que las promueven y se desarrollen de forma focalizada a redes de consumidores previamente identificados para ser beneficiarios de las mismas. Las comunidades en las que estos programas se desarrollen, deben ser educadas y sensibilizadas para tal fin.
- Asegurar la calidad de los servicios de atención especializada y no especializada, así como de los programas preventivos. Para ello urge contar con protocolos y guías de atención por norma, así como con evidencia y mecanismos que permitan el control y el cumplimiento de estándares de habilitación, así

como la eliminación de toda forma de humillación, tortura, o amenaza de los derechos humanos fundamentales. Es necesario construir evidencia de acuerdo con la realidad nacional y local y crear los mecanismos para que sea aplicable, así como el seguimiento de los estándares de mejores prácticas avalados por organismos internacionales, tales como el Programa Internacional del Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA) y la OMS/OPS.

- Instalar la capacidad y la cultura de evaluación que incluya la construcción de indicadores de gestión, tanto como de resultados e impacto.
- Desarrollar un programa de formación y actualización permanente en prevención, atención, tratamiento, reducción de daños e investigación en el campo dirigido a los equipos nacionales y locales con el concurso de organismos y expertos nacionales e internacionales.
- Establecer mecanismos que promuevan el mejoramiento permanente de los servicios preventivos y de atención, con incentivos que habiliten el cumplimiento de la norma y le permitan al Estado contratar con tales servicios, asegurando en todo momento el cumplimiento de estándares de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Ashton, J. y Seymour, H. (2010). *Public Health and the origins of the Mersey Model of Harm Reduction*. International Journal of Drug Policy, 21, pp. 94-96.
- Babor, T et al., (2010). *La política de drogas y el bien público*. OPS, Society for the Study of Addiction y BMA. En: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/La%20politica%20de%20drogas%20y%20el%20bien%20publico.pdf (consultado en septiembre de 2013)
- Calcagno, E (1990). *Evolución y actualidad de los estilos de desarrollo*. En Revista de la CEPAL No.42. Pp 55-67.
- CAN, Unión Europea y PRADICAN (2012). *II Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en población universitaria, informe Colombia 2012*. En: http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Segundo%20Estudio%20epidemiologico%20Andino%202012.pdf (consultado en septiembre de 2013).
- Count the costs (2011). *El informe mundial alternativo sobre drogas, calculando los costos de la guerra contra las drogas, resumen ejecutivo*. En: <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/AW-DR-exec-summary-Spanish.pdf> (consultado en septiembre de 2013).
- Departamento Nacional de Planeación DNP y Ministerio de Interior y de Justicia (2012). *Gasto del estado colombiano frente al problema de las drogas, 2010*. En: http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Gasto%20directo%20del%20Estado%20colombiano%20frente%20al%20problema%20de%20las%20drogas%202010%20final.pdf (consultado en septiembre de 2013).
- Grupo Pompidou y Concejo de Europa (2011). *Policy paper providing guidance to policy makers for developing coherent policies for licit and illicit*. En: http://www.coe.int/t/dg3/pompidou/Source/Documents/PolicyPaper_en.pdf (consultado en septiembre de 2013).
- Ibarra, D. (1990). *Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado*. En Revista de la CEPAL No. 42. Diciembre de 1990. Pp 69-94.
- IDPC Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2010). *Guía sobre política de drogas*. En: www.idpc.net (consultado en septiembre de 2013).
- International Harm Reduction Association (2009). *Harm Reduction and Human Rights*. HR2. En: www.ihra.net (consultado en septiembre de 2013).
- Kliksberg, B (Compilador) (2005). *La agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / BID.
- Kliksberg, B (Compilador) (2005). *La agenda ética pendiente de América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica / BID.
- Lampis, A. (2002). *Vulnerabilidad social en Bogotá D.C. 2002*. Veeduría Distrital. Noviembre de 2002.
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social. (2011). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar, informe final*.
- Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, DNE. (2009). *Estudio nacional de sustancias psicoactivas en Colombia 2008*. Bogotá: Editora Guadalupe.
- Ministerio de Protección Social (2007). *Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, documento técnico V4*. Documento no publicado.
- Ministerio de Protección Social MPS (2007). *Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, resumen ejecutivo*.
- Moodie, R. (1997). *Human rights, public health and reduction of drug related harm*. In AIDS/STD Health Promotion Exchange, No2 pp. 11-13 Amsterdam: Netherlands: Royal Tropical Institute, and Zimbabwe: Southern African AIDS Information Dissemination Service.
- Nussbaum, M y Sen, A. (1993). *Capability and Well-Being*, pp. 30-53. en *The Quality of Life*,. Oxford, Clarendon Press.

- ONUDD/UNODC (2012). *Informe mundial sobre drogas, 2012*. En: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf (consultado en septiembre de 2013).
- Open Society Institute OSI (2010). *Advocating worldwide for drug policies based on human rights and public health*. Global Drug Policy Program.
- Organización Mundial de la Salud OMS (2010). *Guía de intervención mhGAP para los trastornos mentales, neurológicos y por uso de sustancias en el nivel de la atención de la salud no especializada*. En: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789243548067_spa.pdf (consultado en septiembre de 2013).
- Peter, F y Evans, T. (2002). Dimensiones éticas de la equidad en salud. En *Desafío a la falta de equidad en la salud: de la ética a la acción*. T, Evans; M, Whitehead; F, Diderichsen; A, Bhuiya, M, Wirth. Washington: OPS/The Rockefeller Foundation.
- Scoppetta, O. (2010). *Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias*. Ministerio del Interior y de Justicia, DNE y ODC. Bogotá: Editores e Impresores.
- Sen, A. (2002). Equidad en la salud: perspectivas, mesurabilidad y criterios. En *Desafío a la falta de equidad en la salud: de la ética a la acción*. T, Evans; M, Whitehead; F, Diderichsen; A, Bhuiya, M, Wirth. Washington: OPS / The Rockefeller Foundation;
- Sen, A. (2004). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ubillos, S; Insúa, P; De Andrés, M y cols. (S.f). *Manual de Educación Sanitaria: Recursos para diseñar talleres de prevención con usuarios de drogas*. Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, Ministerio de Sanidad y Consumo, Universidad del País Vasco.
- Unión Europea y CAN (2009). *Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria, informe Colombia 2009*. Lima: Tetis Graf EIRL.

3. Políticas y estrategias de reducción de la demanda de drogas en Colombia: análisis y recomendaciones

Augusto Pérez Gómez, Ph.D.*

1. DESCRIPCIÓN Y DINÁMICA DE LA PROBLEMÁTICA

El problema del consumo de sustancias psicoactivas ilegales no tiene una historia tan larga en Colombia como en otros países. A finales de los 60 del siglo XX, la difusión del hipismo, los cambios culturales asociados a las influencias estadounidenses a través del cine y la televisión, llevaron a que se incrementara el consumo de marihuana e iniciara la historia del narcotráfico, que logró su máximo apogeo hacia finales del siglo. La frase “Colombia pasó de ser un país productor a ser un país consumidor de drogas”, tan en boga actualmente, es perfectamente banal: Colombia es y ha sido un país consumidor desde el momento mismo en que se comenzó a producir marihuana y cocaína, y poco a poco ha ido añadiendo todas las demás sustancias que se consumen en el continente. Este fenómeno no es propiamente local: en realidad, todos los países “productores” se convierten rápidamente en “consumidores”, tal como ocurrió en Pakistán y Afganistán; una de las pocas excepciones fue Turquía, durante un corto período gran productor de amapola. La realidad colombiana fue ocultada deliberadamente durante mucho tiempo por razones políticas que no viene al caso discutir aquí.

* Psicólogo de la Universidad Nacional de Colombia, con Ph.D. de la Universidad Católica de Louvain, Bélgica. Treinta años de práctica clínica e investigativa. Director Corporación Nuevos Rumbos.

En 1986 creó el Programa La Casa de la Universidad de los Andes (en donde trabajó 25 años y en 1995 fue nombrado Profesor Titular), centro dedicado a la prevención y el tratamiento de personas de escasos recursos económicos con problemas de consumo de alcohol y drogas. Ha trabajado en cuatro universidades: Lille, Francia; Universidad de los Andes; Universidad de Londres y Universidad de New Jersey, en las dos últimas como Profesor Visitante. Entre 1998 y 2002 fue Consejero Presidencial para asuntos de drogas (consumo) y desde 2002 dirige la Corporación Nuevos Rumbos, entidad que se dedica exclusivamente a la investigación y la prevención del consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas. A la fecha tiene 161 publicaciones en cuatro idiomas: español, inglés, francés y alemán (en ese orden). Ha recibido el Premio Nacional de Psicología Clínica (1986), el Premio Nacional de Psicología (1992) y el National Award of Excellence in Blending Research and Practice de la National Hispanic Science Network de los Estados Unidos (2006).

La primera investigación seria sobre consumo a nivel nacional se llevó a cabo en 1992 (Fundación Santa Fé de Bogotá et al., 1993), seguida por otra en 1996 (Ministerio de Justicia y el Derecho & DNE, 1996). Los datos disponibles, aun cuando no siempre de gran calidad, muestran que en los años noventa del siglo anterior Colombia registraba algunos de los consumos más altos del hemisferio. Contrario a lo esperado, esa situación se fue modificando a través de los años; “contrario a lo esperado” porque Colombia reúne todos los factores de riesgo que la literatura menciona: una amplia disponibilidad de sustancias de altísima calidad y muy bajo precio, presentes en unas condiciones sociales de conflicto crónico, de inmensas desigualdades económicas, de opresión de algunos sectores de la sociedad, de pobre desarrollo educativo y de falta de respeto colectivo por las normas más básicas de convivencia. En este caso, un factor protector parece ser la fuerte cohesión familiar y otro, según el antropólogo Daniel Lende (2002), el rechazo social (estigmatización) que producen en general los consumidores de sustancias conocidos como “drogadictos”; la opinión de Lende va en contra de lo que ha sido la posición oficial de Naciones Unidas, pero es razonable y sensata, aun cuando puede no aplicarse para otros países.

Uno de los problemas que vale la pena resaltar, al tratar de identificar las características de la situación, es que a diferencia de otros países del hemisferio, Colombia no ha sido nada sistemático en la obtención de datos sobre consumo; la irregularidad e imprecisión de las cifras sobre consumo también contrasta con la minuciosidad de los datos sobre narcotráfico, cultivos ilícitos, programas alternativos, formas de erradicación de cultivos ilícitos, control de insumos y manejo del microtráfico. Y todo esto, a su vez, se refleja en las inversiones que hace el Estado en las dos grandes áreas que componen el asunto de las drogas: el 98 % de los recursos invertidos van a control de la oferta, y menos del 2 % a reducción de la demanda.

Sin embargo, de acuerdo con los datos más recientes sobre población general (Ministerio de la Protección Social, CICAD & DNE, 2009), en Colombia habría por lo menos 300 mil personas con necesidad de recibir tratamiento por consumo de sustancias ilícitas; la gran mayoría de ellas consume marihuana y alguna forma de cocaína (fumada o aspirada por la nariz: en Colombia no hay registros de consumo de esta sustancia en forma inyectada); pero desde que se inició, hace pocos años, la producción de heroína (Colombia produce alrededor de 7 toneladas anuales, que en su gran mayoría son enviadas a los Estados Unidos), ha habido más de 200 muertes por sobredosis (más de 40 solamente en 2008), afectando especialmente ciudades como Medellín, Cúcuta, Armenia y Cali. En una pequeña ciudad como Armenia, con una población de 290.000 habitantes, se han registrado listas de espera de más de 200 personas en el hospital local que atiende estos casos (Pérez Gómez, 2011). En Bogotá nunca ha habido listas de espera de semejante magnitud.

Si se compara con otros países de la región, Colombia aparece actualmente en un rango intermedio, fuera del ojo del huracán en el que se encontraba hace 20 años: nuestro nivel de consumo es sustancialmente inferior al de los países del Cono Sur (Uruguay, Chile, Argentina y ciudades brasileras como Sao Paulo o Río de Janeiro), e incluso

de países centroamericanos como El Salvador; nuestros “pares” son países como Perú y México, y por debajo aparecen Ecuador y Bolivia (UNODC & CICAD, 2009). Aun aceptando que los estudios de hogares (metodología utilizada comúnmente en los estudios de población general entre los 12 y los 65 años y que exige verse frente a frente y conocer la dirección de la persona), producen un alto subregistro (a diferencia de los estudios con escolares, que son totalmente anónimos), las tendencias se mantienen y dan un rango razonable de certeza a esta ubicación de los países en “escalas” de consumo.

Si en los años setenta y ochenta del siglo pasado los estudios sobre drogas son virtualmente inexistentes, a finales de los 90 hay un incremento importante en el número de trabajos sobre esta problemática, y tal tendencia se acentúa en la primera década del siglo XXI; probablemente el estudio epidemiológico más importante de esa época fue el estudio de consumo de sustancias entre jóvenes de 12 a 24 años, realizado por el Programa Presidencial RUMBOS entre 2001 y 2002, que mostró, con mucha precisión, (la muestra tenía más de doscientas mil personas lo que ocurría en cada ciudad capital de Colombia (Rumbos, 2002).

Hay algunos otros estudios que vale la pena mencionar porque contribuyen a dar una visión general del problema de drogas en Colombia:

- Fracciones atribuibles drogas/criminalidad en adultos (Pérez et al., 2006). Es el primer estudio de este tipo en América Latina, en el que se logró demostrar un elevado riesgo relativo en la asociación entre consumo de drogas y comisión de delitos, y unas fracciones atribuibles moderadas entre consumo de alcohol, cocaína y marihuana y delitos como lesiones personales, homicidio y delitos contra la propiedad.
- Transiciones en el consumo de drogas en Colombia (Pérez, 2007): se identificaron patrones de cambio en el consumo de sustancias y en vías de administración, y se definieron cinco tipos de transiciones; el sexo y la edad son determinantes importantes de los cambios observados.
- Estudio nacional de consumo de SPA en población general de 12 a 65 años (Ministerio de Protección Social & DNE, 2009): a pesar de tener una muestra reducida (red con mallas muy grandes, que no identifican con precisión fenómenos importantes pero de baja representación estadística, como el consumo de heroína), llevó a sus autores a concluir que en el país habría trescientas mil personas con necesidad de tratamiento.
- Consumo de alcohol en menores de 18 años en nueve ciudades de Colombia (Pérez & Scoppetta, 2009): se observó que el consumo de alcohol en adolescentes es muy elevado, y que porcentajes importantes de jóvenes toman alcohol semanalmente, en la escuela o el colegio, durante varios días seguidos y solos.
- Consumo de SPA en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia (Pérez, 2010). La Tabla 1., que muestra los resultados de un estudio realizado sobre el universo de adolescentes privados de la libertad por comisión de delitos (N= 1670) y el estudio nacional hecho en 2011 en población escolarizada (Ministerios de Justicia, Educación y Salud; N=95.000). Estos datos proporcionan una

estimación sobre el consumo de diversas sustancias en las dos poblaciones, pero sobre todo, ilustra la relación existente entre consumo y comportamiento delincinencial, relación casi con certeza de circularidad: el consumo problemático (juzgado a partir de consumo de último mes) es, entre 7 y 20 veces superior en la población infractora; y la asociación simple (riesgo relativo) muestra que los infractores han consumido sustancias con una frecuencia superior a los no infractores en proporciones que varían entre 10 y 35 veces más.

Tabla 1. Comparación de prevalencias de consumo de SPA entre la población escolar y adolescentes infractores de ley en Colombia

PREVALENCIAS DE CONSUMO SPA: comparación con los datos 2011									
Sustancia	Estudio infractores			Escolares 2011			Comparación		
	En la vida	Último año	Último mes	En la vida	Último año	Último mes	En la vida	Último año	Último mes
Alcohol	87,8	74,1	30,6	63,4	56,7	39,8	24,4%+	17,4%+	9,2%-
Marihuana	77,4	63,4	28,9	7,01	5,22	2,83	X 11+	X 12+	X 10+
Tranquilizantes	49,1	40	13,6	1,09	0,78	0,37	X 25+	X 50+	X 35+
Cocaína	36,3	30,2	9,8	2,77	1,87	1,02	X 13+	X 17+	X 8+
Inhalables	36	28	7,3	3,05	1,83	0,9	X 12+	X 15+	X 8+
Basuco	20,9	15,4	4,5	0,66	0,47	0,22	X 30+	X 30+	X 20+
Éxtasis	11,6	9,1	2,7	1,22	0,79	0,38	X 10+	X 11+	X 7+
Heroína	5,6	4	1,4	0,51	0,36	0,19	X 11+	X 11+	X7+

Fuente: Ministerios de Justicia, Educación y Salud; N=95.000

- Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria: informe de Colombia (Andina de Naciones, DNE 2009): mostró niveles elevados de consumo de alcohol y marihuana en esa población.
- Estudio nacional de consumo de SPA en población escolar (MinSalud/CICAD, 2011): mostró que el consumo de basuco tiende a disminuir y el de marihuana se mantiene estable, con incrementos muy marcados en algunas regiones del país; que hay un aumento del consumo de cocaína entre estos jóvenes, y que han aparecido sustancias que no habían sido identificadas en ninguna de las encuestas previas, como el dicloruro de metilo (dick), un solvente que se puede comprar en cualquier ferretería, cuyo prevalencia de vida estaría ya por encima del 4 %.
- Contexto de vulnerabilidad al VIH/SIDA en los grupos de consumidores de drogas de alto riesgo (CODAR) en las ciudades de Medellín y Armenia (Pérez, 2011): reveló las principales características de los consumidores de heroína en esas ciudades, y propone estrategias explícitas de manejo de las situaciones a nivel de políticas públicas.
- Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en la población universitaria: informe de Colombia (Comunidad Andina de Naciones, 2013): la comparación con el estudio de 2009 muestra que hubo un incremento estadísticamente significativo en el consumo de marihuana (de 11 % a 15 %); la cocaína y los estimulantes anfetamínicos se mantienen estables.

En el momento actual se dispone de información mucho más confiable (Scoppetta, 2010), que muestra una situación muy diferente a la de los noventa: Colombia mantiene todas las condiciones antes mencionadas, pero sus niveles de consumo de drogas la ubican en un nivel medio: por encima estarían Chile, Uruguay, Argentina, Brasil y El Salvador; por debajo, Ecuador y Bolivia; y compartiría el nivel intermedio con Perú y México (UNODC/CICAD, 2009; Pérez Gómez, 2013).

En conjunto, las siguientes podrían ser las principales conclusiones sobre consumo de drogas en el país:

1. Colombia ocupa el primer lugar en el subcontinente en lo que a consumo temprano de alcohol se refiere.
2. Tendencia constante a que el consumo de todas las sustancias, tanto legales como ilegales, se incremente entre las mujeres. En efecto, mientras que la proporción de hombres y mujeres que consumen alcohol con frecuencia es virtualmente la misma, la proporción de consumidores de sustancias ilegales, que hace 20 años era de cerca de 10 hombres por cada mujer, actualmente es apenas superior a 2:1. En lo que se refiere al consumo de tabaco, actualmente hay una proporción ligeramente mayor de mujeres que de hombres, especialmente entre los adolescentes.
3. El consumo de tranquilizantes entre adolescentes es el más alto del subcontinente, y la proporción es superior entre mujeres.
4. El consumo de heroína ha tenido un incremento muy rápido en pocos años. Esto es particularmente cierto en Bogotá, Medellín, Armenia, Pereira y Cúcuta, pero hay incluso municipios pequeños, como Santander de Quilichao (ochenta mil habitantes, incluida la población rural, que es mayoritaria), en donde se ha detectado una seria problemática con esta sustancia. El país muestra grandes deficiencias de infraestructura y de personal capacitado para hacerle frente a la situación.
5. En los 20 años transcurridos desde la Sentencia C221 de la Corte Constitucional, se observa un incremento importante del consumo de marihuana, leve de cocaína y variable de otras sustancias: lo mismo que se observa en la mayoría de los países de América del Sur y Central.
6. En las ciudades grandes se ha incrementado el consumo de sustancias sintéticas como el Popper, el GHB, la ketamina, el dicloruro de metilo y la metanfetamina. Aun cuando epidemiológicamente por el momento estas sustancias no constituyen una amenaza grave, es importante realizar monitoreos para ver cómo evoluciona la situación.
7. Ha habido una disminución importante del consumo de pasta básica de cocaína, cuyo uso se limita cada vez más a poblaciones marginalizadas.

8. La necesidad de desarrollar sistemas preventivos, dentro de los cuales se inserten programas y campañas preventivas, adquiere cada vez más relevancia. En el momento actual se observa un gran desorden en este campo, una falta de criterios definidos para intervenir y una carencia dolorosa de estrategias evaluativas que permitan tomar decisiones con base en la evidencia.
9. Igualmente, se impone la necesidad de evaluar a fondo los centros de tratamiento, que siguen actuando, en la mayoría de los casos, con criterios que han sido abandonados en la mayor parte de los países del mundo por su ineficacia, sus costos excesivos o por la falta de preparación de sus operarios. Esto es particularmente cierto para las comunidades terapéuticas inspiradas en el modelo italiano de la década de los 80.

2. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

2.1. Antecedentes históricos a nivel legislativo

Aun cuando las poblaciones indígenas de Colombia siempre han utilizado sustancias que modifican los estados de conciencia (yajé, mambeo de hojas de coca, bebidas fermentadas), en general puede decirse que tales prácticas nunca han representado un problema en la medida en que se encuentran asociadas a los ritos propios de sus culturas. Por el contrario, el consumo abusivo de alcohol tiene una larga historia, de la cual existen documentos ilustrativos desde el siglo XVII, cuando el Presidente del Nuevo Reino de Granada, Dionisio Pérez Manrique de Lara intentó sin éxito prohibir la elaboración, venta y consumo de chicha. Un siglo más tarde, en 1748, la Iglesia y el Estado se asociaron para dictar una cédula real con el mismo objetivo, y con los mismos resultados. El mismo Simón Bolívar, en 1820, dictó un decreto amenazando con expropiación de bienes y expatriación a quienes vendieran chicha. Los resultados fueron igualmente escasos (Bejarano, 1950).

Un resumen de la normatividad más importante del último siglo incluiría lo siguiente (Rubio, 1994):

- Ley 11 de 1920, que restringe la formulación de medicamentos a médicos y farmacéutas;
- Ley 118 de 1928, que incluyó el término “uso indebido” de drogas pero no imponía sanciones a los infractores;
- El artículo 210 del Código Penal de 1936 (vigente hasta 1980) sancionó la elaboración, distribución y tráfico de narcóticos o estupefacientes; no incluye marihuana ni cocaína, ni sanciona el uso de los estupefacientes;
- El 11 de febrero de 1938 se publicó una resolución ministerial restringiendo la

- venta de hojas de coca a farmacias y droguerías autorizadas y solamente bajo fórmula médica;
- La Resolución 578 de 1941 ordenó levantar un censo de las plantaciones de coca y prohibió la siembra de nuevos cultivos;
 - La ley 45 de 1946 penalizó el cultivo y conservación de plantas de coca;
 - El decreto 846 de 1947 constituyó el primer estatuto contra la coca y la marihuana: en él se prohibía pagar salarios en hojas de coca, cultivar, distribuir y vender ambas plantas, imponía sanciones penales a quienes poseyeran morfina, heroína y otros estupefacientes e imponía multas y penas de prisión a quienes infringieran estas disposiciones. Esta ley provocó graves reacciones que llevaron a la renuncia del Ministro de Salud y a un aplazamiento por un año de su aplicación. Los eventos del 9 de abril de 1948 y todo lo que vino después llevaron a que esta ley nunca fuera aplicada;
 - La ley 34 de 1948 reglamentó el consumo y producción de chicha;
 - El decreto 014 de 1955 reafirmó el sistema mixto de sanciones del Código Penal de 1936.
 - La última legislación importante fue la Ley 30 de 1986, llamada Estatuto de Estupefacientes, vigente en la actualidad, y a la que nos referiremos con más detalle.

2.2. Análisis de las políticas contemporáneas

En 1986 las condiciones políticas del país y el desarrollo abrumador del narcotráfico llevaron a la aprobación de la Ley 30 y a la creación del Consejo Nacional de Estupefacientes. Esta ley se centra fundamentalmente en el control de la oferta y de 97 artículos, solo dedica unos pocos a lo vinculado con demanda: los artículos 11 y 12 hacen referencia a prevención en el medio educativo, y el 53 a las sanciones por no cumplir lo indicado; el Artículo 51 se refiere a tratamiento obligatorio, y generaría una polémica que culminó con la sentencia C221 de 1994 emitida por la Corte Constitucional, en la que se afirman dos cosas: nadie puede ser castigado por consumir, y ningún adulto puede ser obligado a seguir un tratamiento por ese motivo, de la misma manera que nadie puede ser obligado a recibir un tratamiento para ninguna otra cosa.

En el año anterior, 1985, el gobierno había iniciado el Plan Nacional de Prevención de la Drogadicción (PNPD), con el apoyo de la oficina de Naciones Unidas equivalente a la actual Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que en esa época se llamaba Fondo de las Naciones Unidas para la Fiscalización del Uso Indebido de Drogas (UNFDAC); en este plan participaron, además de Planeación Nacional y el Consejo Nacional de Estupefacientes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y los Ministerios de Educación, Salud, Justicia, Agricultura y Comunicaciones. Este plan, que se desarrolló con altibajos hasta comienzos de los 90, incluyó propuestas como:

1. Búsqueda de alternativas de tratamiento y rehabilitación e inventario de instituciones (Ministerio de Salud);
2. Promoción juvenil y uso del tiempo libre a través del fortalecimiento de organizaciones juveniles y capacitación de padres y maestros (Ministerio de Educación);
3. Refuerzo del sistema familiar (ICBF) (Pérez Gómez, 1994, p. 113-114).

Pero el PNPD no fue más que una colcha de retazos, carente de adecuada coordinación y manejado por personas con conocimientos muy limitados sobre el problema de las drogas; en la realidad, solo el Ministerio de Educación desarrolló estrategias que tuvieron un impacto duradero, pero que desconectadas del Plan, y sin una articulación con el resto de componentes (algunos de los cuales nunca ocurrieron, como en el caso del Ministerio de Salud), resultaron de impacto sobre el consumo de drogas.

Los gobiernos de César Gaviria y de Ernesto Samper estuvieron totalmente marcados por los problemas del narcotráfico, enquistado en todos los estamentos de la sociedad. En esos ocho años no ocurrió nada digno de mención en el campo de reducción de la demanda: únicamente se realizaron campañas a través de medios masivos de comunicación, algunas de ellas de mucha recordación, pero que, como bien se sabe, no podían tener efecto alguno al carecer de un marco en el que se integraran y adquirieran pleno sentido.

La situación cambió radicalmente en 1998, al ser elegido Andrés Pastrana Presidente de la República: por primera vez en la historia del país, el consumo de drogas hace parte de una plataforma de gobierno. En el Decreto 2193 de 1998 se dice que “el consumo de sustancias psicoactivas ha ocasionado daños irreparables en la sociedad, especialmente en los niños y jóvenes del país; una de las funciones primordiales del Estado es garantizar a todas las personas los servicios de protección, promoción y recuperación de la salud, y el Gobierno Nacional pretende establecer políticas que contribuyan a crear las condiciones para la prevención y disminución del consumo de sustancias psicoactivas, mediante el desarrollo de estrategias de alerta de la conciencia pública, capacitación de agentes de cambio, fortalecimiento de redes sociales y de apoyo y facilitación de instrumentos que le permitan a las comunidades enfrentar el problema de las drogas”. Luego, en 1999 se emite el Decreto 1943, “Por el cual se modifica la estructura de la Dirección Nacional de Estupefacientes y del Programa Presidencial para el Afrontamiento del Consumo de Sustancias Psicoactivas”, que se conoció como el Programa Presidencial RUMBOS, institución coordinadora de las políticas de reducción de la demanda en el ámbito local, nacional y regional, y que igualmente servía de puente entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. (Rodríguez Bernal, 2007, p. 29). El Programa RUMBOS abrió un nuevo panorama para la prevención en el país, gestionando recursos internacionales y nacionales para la aplicación de las políticas para reducir la demanda. RUMBOS promovió el proyecto de ley que convertía la prevención del consumo de drogas en un programa de Estado, sin embargo y tras pasar por las comisiones de Cámara y Senado, y de ser aprobado por la plenaria de la Cámara, se hundió en la

plenaria del Senado, el último día de actividades legislativas de 2002, por ausencia del ponente del proyecto.

En el período gubernamental siguiente, de ocho años, Rumbos fue desmantelado y no hubo ninguna acción, inversión y el problema se ignoró casi por completo. El retroceso fue completo, y solo se pueden rescatar algunos aspectos significativos:

- Creación del Observatorio de Drogas, adscrito a la Dirección Nacional de Estupefacientes en 2005: en realidad se trató de una resucitación, teniendo en cuenta que el Observatorio había sido creado en el gobierno de Ernesto Samper y recibió un fuerte impulso en RUMBOS. En la nueva versión, la mayor parte de la información tenía que ver con narcotráfico y control de la oferta;
- Se emitió la Resolución 1315 de 2006 del Ministerio de la Protección Social, con las normas para la habilitación de centros de tratamiento;
- Durante el segundo periodo de Gobierno se creó la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, en la que participan 15 entidades nacionales y la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito; este grupo diseñó el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas 2009-2010, vigente en la actualidad. La política cuenta con cuatro ejes operativos: el primero es el de Prevención, cuyo propósito es prevenir el inicio y uso indebido de SPA en cualquier momento de la vida; el segundo y tercer ejes corresponden a la Mitigación y Superación, con los que se busca ofrecer atención a quienes ya están involucrados en consumo; el cuarto, y último se focaliza en construir capacidad de respuesta y movilizar esfuerzos para lograr los objetivos. Hasta el momento de escribir este documento (diciembre de 2013), la política planteada hace seis años, ambiciosa y poco realista, es solo una propuesta en la que se han realizado inversiones mínimas; los avances son insignificantes, y es altamente probable que la situación no se modifique en el corto plazo.
- Igualmente durante este período se presentó el proyecto de reforma constitucional para modificar el Artículo 49 de la Constitución Política -Acto legislativo No.02 de 2009-, por el cual se prohíbe el porte y consumo de dosis personal de sustancias psicoactivas ilegales. Aunque aprobada la reforma no ha tenido el menor impacto y ni siquiera puede decirse que haya sido aplicada con rigor, pues crea problemas difíciles de manejar por parte de la Policía y no resuelve nada. Más adelante, se hará una referencia explícita a la despenalización.

En el gobierno (2010-2014) se registran varios hechos importantes:

- A nivel nacional el tema de la legalización de las drogas causó revuelo cuando el presidente Juan Manuel Santos planteó estar abierto a esta opción en el marco de la Cumbre de los Estados Latinoamericanos realizada en Cartagena a principios de 2012. Sin embargo, esta idea necesitará todavía recorrer un largo camino.
- El senador Juan Manuel Galán logró la aprobación de la Ley 1566 de 2012, por medio de la cual “se dictan normas para garantizar la atención integral a perso-

nas que consumen sustancias psicoactivas y crea el premio nacional “Entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas” (Congreso de Colombia, 2012). Declara que los adictos puedan tener tratamiento de rehabilitación pagado por el Estado, si así lo desean, ya que se considera la adicción como una enfermedad y un problema de salud pública. Teniendo en cuenta el deplorable estado del Sistema de Salud, ya al borde de la bancarrota, la carencia total de infraestructura y el reducido número de profesionales capacitados en este campo, la nueva ley tiene pocas posibilidades de convertirse en un conjunto de acciones concretas y exitosas. Sin embargo, lo esencial es que quita el acento de lo represivo y lo mueve al campo de la salud.

- Nuevo Estatuto Nacional de Drogas: hace más de 10 años que se han venido haciendo esfuerzos por modificar o sustituir el llamado Estatuto de Estupefacientes (ley 30 de 1986), plagado de imprecisiones y bastante inadecuado con respecto a las realidades actuales. De hecho, no deja de sorprender que a pesar de sus limitaciones haya podido sobrevivir 26 años. Este punto amerita un análisis más profundo.

2.3 Análisis del nuevo Estatuto Nacional de Drogas (en revisión gubernamental)

La propuesta de ley del gobierno para reemplazar el Estatuto de Estupefacientes de 1986, presentada a los medios de comunicación el 30 de enero de 2013 (<http://www.eltiempo.com/justicia/ARCHIVO/ARCHIVO-12250125-0.pdf>) con el nombre tentativo de Estatuto Nacional sobre Drogas, despertó múltiples reacciones en diferentes ámbitos, aun cuando las más numerosas tienden a ser negativas, o por lo menos muy reservadas. Las excepciones fueron las del Fiscal General de la Nación, uno que otro senador y, por supuesto, los voceros del Ministerio de Justicia; muchos sugieren que su implementación puede tener consecuencias adversas e imprevisibles.

Sin embargo, una mirada serena muestra que gran parte de las críticas se centraron en la idea de que se despenalizará el uso de ciertas anfetaminas y de sustancias como el éxtasis, idea con la que se tituló la noticia en algunos medios de comunicación. Pero tales reacciones son insustanciales: primero, porque ese punto concreto representa uno de los aspectos menos relevantes del proyecto de ley; y segundo, porque precisamente esas dos sustancias no tienen prácticamente ninguna importancia desde el punto de vista epidemiológico: el consumo de anfetaminas en Colombia es muy bajo, y el de éxtasis viene en caída desde hace varios años. Además, contrario a lo que afirmaron públicamente algunos de los críticos más severos del proyecto, el éxtasis no produce dependencia física, incluso cuando puede producir efectos peligrosos si se lo mezcla con alcohol; pero esto mismo ocurre con una gran cantidad de medicamentos, y a nadie se le ha ocurrido prohibirlos.

La verdad es que la mayoría de las personas no tiene mucha idea de lo que son dichas sustancias, ni cómo actúan sobre el organismo, ni si son legales o ilegales; y peor aún, no

hacen distinción entre conceptos como *despenalización del consumo en mayores de 18 años* (que ya está consagrado desde 1994 en una sentencia de la Corte Constitucional), despenalización de producción, venta y tráfico (totalmente prohibidas) y *legalización de las drogas*, idea que despierta grandes temores, y no sin razón, pero que no es de ninguna manera de lo que trata el proyecto de ley.

Una lectura atenta del proyecto permite ver que, aun cuando organizado de una manera coherente, enmarcado (por primera vez) por definiciones correctas de los términos básicos de este campo (una de las muchas falencias de la Ley 30 de 1986), y razonablemente exhaustivo en su enfoque, no hay en él grandes novedades, o, por lo menos, las novedades no son de las que pueden producir reacciones de pánico, o desencadenar brotes epidémicos de consumo. En 1994 hubo múltiples protestas contra la sentencia C221 de la Corte Constitucional, y se afirmaba de manera enfática que el país se hundiría en la drogadicción porque se autorizaba a los jóvenes a consumir. En la realidad eso no pasó, o por lo menos algo que pudiera atribuirse a la sentencia. En países como Portugal, que despenalizaron totalmente el consumo hace más de dos años, se observa una tendencia a la *disminución* del mismo, que probablemente tampoco está relacionado con la medida, sino con la evolución de la sociedad. México, Argentina y casi todos los países de la Unión Europea van en la misma dirección; buscan con ello evitar que los sistemas penales se desborden con casos que no ameritan realmente la intervención de la Justicia; o peor aún, que la sanción a lo que podría calificarse como una conducta que no les gusta a algunas personas, cree las condiciones para que los sancionados se transformen en criminales.

La propuesta lo que hace es concretar lo que de alguna manera distintas leyes e incluso la Constitución ya habían dicho que tendría que hacerse, pero no se hacía. Tal vez, lo positivo está en que define el problema del consumo desde una perspectiva de salud pública, asunto sobre el cual existe hoy una virtual unanimidad a nivel nacional, y que llevó a que se acogiera sin dificultades la Ley 1566 de 2012, que puede tener implicaciones mucho más graves que el Estatuto de las Drogas del cual estamos hablando¹. En consecuencia, el proyecto de Estatuto exige que sean los municipios los que asuman la responsabilidad de asignar recursos para prevención y tratamiento. Este punto amerita una cierta ampliación.

Aun cuando Colombia es, junto con España y Tailandia, uno de los primeros países del mundo en tener un Plan Nacional de Prevención (1985), la verdad es que en estos 28 años la preocupación por el consumo de drogas no ha recibido un apoyo especial, salvo en el gobierno de Andrés Pastrana. La mayor parte del tiempo se ha tratado de actividades puntuales, de campañas o de iniciativas un tanto miopes y de corto alcance, que presentan una muy baja probabilidad de haber alcanzado algún efecto. Durante la mayor parte del gobierno Uribe, los avances fueron pocos lo cual fue reconocido públicamente por el entonces Ministro de la Protección Social, Diego Palacio y por el propio

¹ Como se verá enseguida, los costos económicos posibles de esta medida pueden producir un colapso del Sistema de Salud.

Vicepresidente de la República, Francisco Santos. Uno de los problemas centrales es que se esperaba que las soluciones vinieran de los Ministerios de Salud y de Educación, y en la práctica no se asumía corresponsabilidad institucional. El proyecto de ley puede modificar radicalmente la situación: los municipios, si bien tendrán que asignar los recursos, los organismos estatales centrales deberán ofrecer capacitación, asesoría, supervisión y control y marginarse de la ejecución.

Algo similar ocurre con el tratamiento. Si los municipios son ahora los responsables de implementar los servicios de tratamiento, los entes del gobierno central tendrán que supervisarlos y evaluarlos en forma permanente para asegurar su efectividad y evitar que cualquiera cree un centro de tratamiento, se convierta en terapeuta por su historia personal de consumidor, y adquiera el derecho de hacerle aún más daño a alguien que ya tiene muchos problemas.

Destacan sin embargo, algunos elementos novedosos en el proyecto: en primer lugar, las fuertes sanciones para quienes trafiquen o desvíen medicamentos de uso controlado y se les emplee en situaciones “recreativas”; castigo también a quienes utilicen sustancias (como la escopolamina y otras similares) que pongan en riesgo a personas en situación de indefensión y vulnerabilidad; incremento en las penas a los traficantes que busquen crear o ampliar mercados con menores de edad, o que los utilicen para sus actividades; exigencia a los padres de familia para proteger a niños y adolescentes del consumo de sustancias psicoactivas, a quienes se les imponen sanciones que pueden llevar hasta la pérdida de la custodia y por consumir delante de sus hijos o promover el consumo entre los menores.

2.4. Por qué la despenalización sí debe ser una opción

Contrario a lo que la mayor parte de las personas cree, el concepto de “dosis personal” en Colombia tiene más de 40 años: fue promovido en 1968 por el entonces presidente Carlos Lleras Restrepo para referirse específicamente a la cantidad de marihuana que una persona podía llevar sobre sí, sin ser considerada delincuente; posteriormente, se incluyó en la Ley 30 de 1986 para referirse a cantidades ‘aceptables’ de diferentes sustancias que podían ser consideradas como de uso personal. La sentencia C221 de la Corte Constitucional de mayo de 1994 impuso en forma permanente la despenalización de la llamada dosis mínima; el argumento central, de acuerdo con el Artículo 16 de la Constitución es que nadie puede ser castigado por actos acordes con el libre desarrollo de la personalidad. Argumento, por lo demás debatible pues casi cualquier limitación a la libertad podría incluirse allí. La reglamentación de la sentencia se hizo a través del Decreto 1108 del mismo año y, en él se prohíbe el uso de sustancias ilegales en lugares públicos, el uso por parte de mujeres embarazadas y de menores de edad.

Vale la pena examinar algunos de los elementos de la propuesta gubernamental que recoge la reforma de la Constitución (Acto Legislativo 002 de 2009):

La penalización del consumo va en contravía de todo lo que ocurre en Occidente, en donde (con excepción de los Estados Unidos) los consumidores no son sometidos a sanciones penales, independientemente de lo que digan los códigos². Países como Portugal, Argentina y México han despenalizado formalmente el consumo, y probablemente muchos más países los seguirán. Uruguay no solamente despenalizó el consumo, sino que está a punto de aprobar una ley que permite la producción privada de cantidades limitadas de marihuana y que el Estado la produzca y la venda³.

Como se ha repetido hasta la saciedad, no todo consumidor es un adicto, no todo adicto es un delincuente y no todo consumidor tiene necesidad de tratamiento. En Colombia el número de personas realmente competentes en el tema de las drogas es muy pequeño comparado con la población. De manera que ¿quiénes serán los llamados a determinar qué personas necesitan tratamiento y cuáles no? En un proyecto de decreto reglamentario de la reforma constitucional se proponía que la persona encontrada consumiendo o bajo efectos de drogas sería conducida a una estación de policía, en donde un experto dictaminaría, en un lapso no superior a seis horas, si se trata de un “adicto”, así como la conducta a seguir. Este tipo de propuesta deja ver el desconocimiento del problema por parte de sus proponentes.

La capacidad actual de atención del Estado es de menos de 500 personas en centros residenciales, y puede ser de quince mil en tratamientos ambulatorios, pero habría alrededor de trescientas mil con necesidad de tratamiento, según los datos oficiales del Ministerio de Salud; es decir, en el mejor de los casos, un 5 %. El cálculo ‘a mano alzada’ de los costos de atención para estas personas daría alrededor de 600 mil millones de pesos mensuales, teniendo en cuenta que el tiempo promedio de los tratamientos es de 3 meses, los índices de recaída son superiores al 50 %, y que cada persona con problemas de consumo de drogas tiende a recaer varias veces. Este cálculo elemental, alcanza cifras que podrían absorber el 1 % del PIB (Pérez & Mejía, 2013).

Pero en caso que no se tuvieran problemas con la solidez económica del sistema de salud cabría preguntarse: ¿Con qué infraestructura cuenta el país para atender a dichas personas? ¿Cuántos profesionales podrían asumir los tratamientos? La respuesta es simple: la infraestructura no existe y las personas con una formación adecuada son escasas.

Los argumentos que relacionan el incremento del consumo de drogas con el hecho de que dicho consumo esté despenalizado carecen de fundamento. En 22 años de seguimiento, no hay evidencia del vínculo. Colombia (país con todos los factores de riesgo, productor de drogas de alta calidad y muy bajo precio), que en los noventa ocupaba el

² En casi todos los países europeos, incluidos los Países Bajos, hay normas que penalizan el consumo de sustancias ilegales; pero todos han decidido no aplicarlas porque se crean más problemas que beneficios. En los Estados Unidos hay varios cientos de miles de personas presas por posesión de drogas en cantidades mínimas.

³ La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha señalado que tales medidas van en contra de los tratados internacionales firmados en Uruguay.

primer lugar en América Latina en lo que a consumo de sustancias ilegales se refiere, ha pasado a ocupar un lugar intermedio, tal como lo muestran los estudios de Rumbos (2002), de la CICAD/MPS (2004) y el reciente Estudio Nacional sobre Consumo de Drogas (2009). Los estudios sobre uso de estimulantes y de otras sustancias en población universitaria presentados en 2009 y 2012 no tienen cifras muy diferentes a las de 2002, aun cuando sí se refleja un incremento.

No obstante, nada permite establecer que dicho incremento tenga algo que ver con la despenalización, entre otras razones porque varias de las sustancias que consumen los jóvenes no son ilegales como es el caso del Popper, el 'dick' (dicloruro de metilo), los pegantes o el GHB, y todas son de aparición reciente en el mercado. En consecuencia, aun con 'dosis personal' penalizada, la Policía no podrá hacer nada en esos casos. Como dato complementario, debe señalarse que hace pocos años Portugal despenalizó el consumo, y en la última encuesta se observó un *descenso* en la incidencia (número de casos nuevos) (Hughes & Stevens, 2012).

El argumento de que el tráfico interno se ha incrementado a causa de la dosis personal resulta impreciso: en el conjunto del tráfico interno los que venden con dosis personal en el bolsillo son marginales; asociar todo esto con el turismo sexual es francamente un exabrupto: quienes visitan el país con ese propósito son unos pocos miles de sujetos, y de ellos apenas una fracción son consumidores de drogas. Es verdad que solo un cierto número de traficantes callejeros llevan consigo una dosis personal pero, este fenómeno puede ser fácilmente desmontado con un mínimo seguimiento por parte de la Policía. En conjunto el problema no es que la despenalización de la dosis mínima contribuya a la impunidad de quienes la venden, sino que más bien es un caso de incompetencia policial.

Así la penalización no se proponga, de manera obvia, 'castigar' al consumidor de drogas, en la práctica sí lo hace: el solo hecho de judicializar a una persona por un acto, cualquiera que sea, implica una sanción social; y esto puede tener consecuencias negativas: producirá una estigmatización que hará ver a los transgresores de la norma como delincuentes, lo cual tendría implicaciones a nivel académico y laboral.

Lo que parece no haber visto las personas responsables de las propuestas que se derivan de la reforma constitucional, es que el peso del problema *creado* (no del problema existente) recaerá fundamentalmente sobre la Policía, que tiene la obligación de hacer cumplir la ley, pero que en este caso, carece de los instrumentos necesarios para lograrlo; tendrán que perseguir a trescientos mil "delincuentes" más, reseñarlos, evaluarlos y enviarlos a los sitios (inexistentes) de tratamiento.

Una consideración policiva y represiva del problema, al estilo del siglo XIX, con una nula visión desde la salud pública, no resulta la más apropiada. Con 15 % de niños tomando alcohol en el colegio, más de trescientos mil jóvenes y adultos con problemas relacionados con consumo de marihuana, cocaína, estimulantes y opiáceos, y más de dos millones de personas consumiendo frecuente e inmoderadamente alcohol, es legítimo

preguntarse por qué se piensa en castigar en vez de buscar alternativas como movilizar todas las fuerzas sociales disponibles para impedirlo. El problema del consumo de sustancias debe ser considerado, sobre todo, un tema de salud pública y de educación y, no de criminalidad; eso no significa que quienes cometen delitos bajo el efecto de drogas o de alcohol deban ser considerados inimputables, al contrario: ese debe ser un agravante. No ubicar el problema en el ámbito de la salud lleva a que se ocupen de ese campo personas y organizaciones privadas que, en lo que concierne a Colombia, en la mayor parte de los casos, carecen de formación adecuada. De hecho, y aunque las más de 400 instituciones de tratamiento que existen en el país son privadas, ni el 5 % de ellas obtendría calificaciones aceptables en una evaluación. Lo mismo ocurre en prevención. La consecuencia de la indolencia por parte del Estado es que quienes podrían recuperarse no se recuperan, y que quienes podrían evitar el camino de la drogadicción terminan perdidos en él.

La interpretación de la sentencia de la Corte Constitucional era relativamente clara, aun cuando implícita: no se va a castigar a nadie por consumir, pero cada uno, deberá asumir las consecuencias de lo que ocurra a nivel de salud, de tratamientos, laborales, académicos, etc. En este contexto, Colombia no desarrolló, y no lo tiene tampoco en la actualidad, un sistema estatal para atender a los consumidores problemáticos de drogas: el 95 % de los centros de tratamiento son privados, y recorren la gama completa de posibilidades tanto en costos como en calidad (no estando siempre relacionadas esas dos variables): abarca desde los centros de teoterapia en donde la actividad nuclear es la lectura de la Biblia, pues se asume que el problema es consecuencia de una posesión diabólica, hasta los especializados y con servicios sofisticados y costosos.

Este panorama ofrece un problema. En Colombia el Sistema de Salud, con una cobertura de más del 90 % de la población (comparada con el 15 % de hace 20 años) se encuentra al borde del colapso; la Ley 1566 obliga al Estado a ofrecer tratamiento gratuito a quienes lo soliciten, y a pesar de las buenas intenciones de la medida, simplemente no es posible cumplirla tanto por las condiciones económicas, e infraestructura como por la carencia de recurso humano especializado para hacerlo. Además aparece, el riesgo de injusticia social: muchas de las personas con problemas de consumo tienen capacidad económica para pagar sus tratamientos pero al estar vinculados en el Sistema de Salud su exigencia implica retirarle la atención a los más vulnerables: los niños y los ancianos.

En síntesis si se compara la situación actual con la de hace 20 años, el estado de la salud en Colombia ha mejorado y tiene la posibilidad de hacerle frente, de una mejor manera, a los problemas asociados con el consumo de sustancias. Pero todavía se está lejos de tener una situación en la que se pueda decir que se tiene la capacidad de ofrecer a la población un conjunto de estrategias adecuadas para hacer prevención, o que los sistemas de tratamiento de alta calidad están disponibles para quienes los necesiten y carezcan de recursos económicos.

3. DIAGNÓSTICO Y SUGERENCIAS PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁREA DE REDUCCIÓN DE LA DEMANDA

3.1. Diagnóstico

3.1.1. Las políticas nacionales no tienen repercusión en la realidad por falta de inversión

Si bien, en el 2009 se presentaron lineamientos políticos importantes (Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas, 2008), la realidad es que el impacto de las políticas ha sido mínimo porque ni a nivel central ni a nivel municipal ha habido asignación de recursos para convertirlo en acciones concretas. La impresión que se desprende consistentemente de las acciones de los sucesivos gobiernos es que el consumo de drogas no es considerado como un asunto al que deba dársele algún grado de prioridad, aunque se reconoce su impacto en un gran número de personas, especialmente menores de edad.

3.1.2. A atraso en la atención del problema de consumo de drogas

- En prevención: exceptuando la decisión de poner a prueba algunas estrategias de prevención en 2011-2012, tarea a la que no se le dio continuidad, en los últimos 10 años, la acción del Estado colombiano se ha limitado a difundir campañas de radio y televisión anunciando “un país libre de drogas”, descontextualizadas y desconectadas de iniciativas programáticas.
- En tratamiento: Aunque se reconoce que hay por lo menos trescientas mil personas con necesidad de tratamiento por consumo de sustancias ilícitas (Ministerio de Protección Social, CICAD & DNE, 2009), la capacidad de atención del Estado colombiano es mínima. En Colombia el 95 % de los centros de tratamiento son privados y todos carecen de evaluaciones sistemáticas sobre procedimientos, eficacia y efectividad.
- En mitigación: solo se han hecho aproximaciones mínimas y se desconocen los resultados..
- En reducción de daño: no existen acciones concretas y sostenidas, solo iniciativas aisladas, casi siempre impulsadas por entidades privadas.

3.1.3. La asignación de recursos para evaluar tanto las dimensiones del problema como las intervenciones son reducidas

En la mayor parte de los países del hemisferio se hacen estudios nacionales con población de 12 a 65 años cada cuatro años, y en el intermedio, con población escolarizada. En Colombia se hizo un estudio en 1996 y el siguiente en 2008; ya han pasado 5 años, lo que hace los datos disponibles poco confiables; los estudios con población escolarizada se hicieron en 2004 y 2011.

3.1.4. No existe estabilidad en las estructuras del Estado que garantice la continuidad en las acciones.

Las estructuras del Estado incluyen cuatro componentes: las normas y leyes; las instituciones; la calificación de las personas involucradas; y los recursos asignados. De la normatividad, aspecto que se analizó preliminarmente, se concluye que la normatividad es amplia pero se carece de recursos para su implementación. En lo referente a las instituciones, el núcleo de atención del problema del consumo de drogas se encuentra ubicado en el Ministerio de Salud y Protección Social, se expresa en una pequeña oficina con múltiples funciones y rotación constante de personal. En cuanto a la calificación profesional en las instituciones responsables, el personal con que se cuenta es mínimo. Finalmente, los recursos asignados a nivel central no son pertinentes ni suficientes para responder a las demandas básicas de la población.

3.2. Sugerencias

Cuando se examina el problema del consumo de drogas en Colombia, se tiene la impresión de que el Estado y los gobiernos no saben cómo manejarlo ni qué hacer con él. Se registran numerosas iniciativas a lo largo de los años, pero la mayoría de ellas no siguen un hilo conductor, son coyunturales y producto de la manera como determinados legisladores imaginan el problema, a veces resultan arbitrarias y contraproducentes, y en ciertos casos, pueden empeorar la situación. Algunos ejemplos: el Acto Legislativo 002 de 2009, con el que se buscó reformar la Constitución para hacer ilegales el consumo y la dosis personal; la ley 1566, llena de buenas intenciones pero desconectada de la realidad; la Resolución 1441 del Ministerio de Salud de mayo de 2013, según la cual todos los centros de tratamiento deben ser dirigidos por psiquiatras, seguir un modelo médico-farmacológico de tratamiento que no existe en ninguna otra parte del mundo (por la sencilla razón de que no sirve) y que puede generar un caos si se tiene en cuenta que en el país el 95 % de los centros de tratamiento no siguen ese modelo ni están dispuestos a acatarlo, más bien preferirían cerrar. Conviene recordar que en los Estados Unidos el equivalente del Ministerio de Salud (National Institutes on Health) rechazó (mayo de 2013) la propuesta del nuevo manual de “enfermedades mentales” de la Asociación Psiquiátrica por carecer de fundamento científico. Dicho manual está concebido en la misma dirección de lo propuesto en la Resolución 1441.

El consumo de drogas es un problema de múltiples dimensiones y determinantes, y la médica es solo una de ellas, y no la más importante. La desintoxicación no es un tratamiento, ni la metadona tampoco, ni mucho menos el empleo de fármacos para “ayudar” a los drogadictos es un tratamiento. Persisten errores conceptuales cuyas consecuencias pueden agravar el problema.

A continuación se presentan, a manera de sugerencia, algunas de las principales propuestas para la construcción de una política nacional de reducción de la demanda de drogas⁴.

- Las políticas en reducción de la demanda deben ser políticas de estado, no de gobierno. Esto significa, la existencia de normas que hagan obligatoria la atención continuada y sistemática de los diferentes elementos que componen el problema, que permitan priorizar las intervenciones de acuerdo con las situaciones locales específicas, y que a nivel municipal, la asignación de recursos para lograr los objetivos incluya la capacitación de personal en diferentes grados de experticia. Los grandes lineamientos deben ser estables, con miradas a largo plazo (por lo menos 10 años), flexibles, sostenibles y de carácter obligatorio en todo el territorio nacional, incluyendo la asignación de recursos para su implementación.
- Como en toda política pública de salud, la prevención debe tener preeminencia. Esto no significa descuidar el tratamiento, la mitigación o la reducción de daño. Teniendo en cuenta que en Colombia el 96 % de las personas que consumen drogas empezaron a hacerlo antes de cumplir 19 años (Pérez Gómez, 2002), las acciones preventivas deberán centrarse en los menores de edad. Tal como lo demuestra la literatura (Kuklinsky, Briney, Hawkins & Catalano, 2011), las inversiones en prevención son altamente rentables: se ahorran alrededor de 10 dólares en tratamiento, fracaso escolar, ausentismo laboral o judicializaciones, por cada dólar invertido. En la actualidad, y luego de 40 años de estudios, se sabe qué funciona y qué no; cuáles son los principales factores de riesgo y de protección; cuáles son los riesgos de consumir sustancias; y que la prevención debe estar focalizada en la comunidad.
- Implementación a nivel nacional estrategias de detección temprana de riesgo por consumo de alcohol y otras sustancias. Esta puede ser una de las estrategias más eficaces, pues es sencilla, de bajo costo y permite intervenir rápidamente. La metodología para llevar a cabo este tipo de intervención ya está disponible.
- Todas las intervenciones en reducción de la demanda deberán ser sometidas a evaluaciones sistemáticas y de largo alcance, y los resultados socializados y de conocimiento público. En Colombia se están utilizando cerca de 20 programas de prevención extranjeros, incluyendo algunos cuya eficacia ha sido reconocida internacionalmente como nula (ejemplo: el DARE, utilizado por la Policía Na-

⁴ Para todas estas sugerencias de políticas públicas existen lineamientos técnicos que permitirán su implementación, pero que no hacen parte del presente documento.

cional de Colombia), pero ninguno de ellos ha sido evaluado ni debidamente adaptado. El Estado debe apoyar en forma inmediata el inicio de los procesos de evaluación. En un plazo de cinco años, el Estado apoyará financieramente solo aquellos programas que hayan sido evaluados o estén en proceso de evaluación. La metodología para llevar a cabo esto ya existe.

- El fundamento de las estrategias preventivas con las que se trabaje serán los principios que se han ido construyendo con la colaboración de múltiples instituciones internacionales especializadas (por ejemplo, el Instituto Nacional para el Abuso de Drogas de los Estados Unidos (NIDA); el Observatorio de Drogas de la Unión Europea (EMCDDA); o los lineamientos desarrollados por la Organización Panamericana de la Salud -2010-). Dada la confluencia de los resultados de estos principios, se les puede considerar razonablemente universales siempre y cuando se adapten a las particularidades locales. .
- Los procedimientos derivados del concepto de *reducción de daño* deberán aplicarse exclusivamente:
 - A poblaciones altamente vulnerables en situación de marginalidad. La reducción de daño no debe incluir procedimientos que “normalicen” el consumo de sustancias ilegales, ni los sus mensajes se deben dirigirse a la población en general (focalizar).
 - A aquellos consumidores de SPA que no quieran o no puedan abandonar el consumo⁵.

En el campo del **tratamiento**, hay que señalar que la propuesta de la Ley 1566 de 2012 es poco realista, por lo que sería conveniente considerar diferentes posibilidades como:

- El Estado ofrecería tratamiento gratuito únicamente a las personas que carezcan de recursos económicos para financiarlos. En otros casos deberá darse una cofinanciación, pues no se entiende por qué si alguien puede (sin recurrir a conductas delictivas) pagarse las drogas, no podría pagar su tratamiento.
- Se promoverán formas de intervención terapéutica que conlleven el menor tiempo posible de aislamiento o de ruptura con la cotidianidad.
- Le corresponde al Estado asegurar la calidad de los tratamientos existentes, así como la de los centros en los cuales se imparten, sean públicos o privados. Esto es especialmente importante en el caso de niños y adolescentes.

⁵ Esto implicaría, por ejemplo: distribución gratuita de condones y jeringas a usuarios de sustancias inyectables –habitantes de la calle; brigadas de salud; instrucciones sobre la forma de contraer infecciones, como no compartir jeringas entre otros.

- El Estado deberá propiciar que los centros de tratamiento sean sometidos a procesos permanentes de evaluación, y proponer la metodología para tal efecto.
- El Estado debe promover, a través del Ministerio de Salud, el desarrollo de estrategias de tratamiento ajustadas a las condiciones culturales del país, a las circunstancias económicas, y a las poblaciones específicas en las cuales se utilizarán.

BIBLIOGRAFÍA

- Bejarano, J. (1950). *La derrota de un vicio: origen e historia de la chicha*. Bogotá: Editorial Igueima.
- CICAD/MPS (2004). *Estudio nacional sobre consumo de drogas en población escolarizada de 12 a 18 años*. Bogotá: MPS.
- Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas (2008). *Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas*. Bogotá.
- Comunidad Andina de Naciones (2009). *Estudio epidemiológico andino sobre consumo de sustancias sintéticas en población universitaria*. Lima, Perú.
- Comunidad Andina de Naciones (2013). *Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas en población universitaria*. Lima, Perú.
- Congreso de la República de Colombia (1986). *Ley 30: Estatuto Nacional de Estupefacientes*.
- Congreso de la República de Colombia (2006). Ley 1098: Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
- Congreso de la República de Colombia (2011). Ley 1453 de Seguridad Ciudadana, que reforma los códigos Penal, De Procedimiento Penal, De infancia y adolescencia, las reglas sobre la extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad.
- Congreso de la República Colombia (2012). Ley 1566 mediante la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el Premio Nacional "entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas.
- Fundación Santa Fé de Bogotá, Escuela de Medicina & Dirección Nacional de Estupefacientes (1993). *Consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*. Bogotá: DNE.
- Hughes, C.T. & Stevens, A. (2012). A resounding success or a disastrous failure: re-examining the interpretation of evidence on the Portuguese decriminalisation of illicit drugs. *Drug and Alcohol Review*, 31, 101-113.
- Kuklinsky, M. Briney, J, Hawkins, D. & Catalano, R. (2011). Cost-benefit analysis of Communities That Care outcomes at eight grade. *Prevention Science*, SDRG #532 (published on line, November 24, 2011).
- Lende, D. (2002). The Paradox of Colombia: Drug Use and Abuse in Cross-Cultural Context. *Manuscrito no publicado*.
- Ministerio de Justicia & DNE (1996). *Encuesta nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en Colombia*. Bogotá: DNE.
- Ministerios de Justicia, Educación y Salud (2011). *Estudio nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Bogotá.
- Ministerio de Justicia (2013). Proyecto de Estatuto Nacional de Drogas. <http://www.eltiempo.com/justicia/ARCHIVO/ARCHIVO-12250125-0.pdf>
- Ministerio de la Protección Social (2007). *Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto*. Bogotá: MPS.
- Ministerio de la Protección Social, Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas & Dirección Nacional de Estupefacientes. (2009). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, 2008*. Bogotá: Editora Guadalupe.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2010). La política de drogas y el bien público. http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesnacionales/docs/La%20politica%20de%20drogas%20y%20el%20bien%20publico.pdf
- Pérez Gómez, A. (1994). *Sustancias psicoactivas: historia del consumo en Colombia*. Bogotá: Editorial Presencia.
- Pérez Gómez, A. (2007). *Transiciones en el consumo de drogas en Colombia*. Bogotá: Dupligráficas Ltda.
- Pérez Gómez, A. (2010). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley en Colombia*. Bogotá: ICBF, MIJ, DNE.
- Pérez Gómez, A. (2011). *Contexto de vulnerabilidad al VIH/Sida en los grupos de consumidores de drogas de alto riesgo (CODAR) en las ciudades de Medellín y Armenia*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social.

- Pérez Gómez, A. (2013). Colombia fuera del ojo del huracán pero todavía cerca. *Editorial Revista Adicciones*, 25 (2), 106-108.
- Pérez Gómez, A., Valencia, J.E. & Rodríguez, C. (2006). Fracciones atribuibles drogas/crimen en adultos. *Manuscrito no publicado*.
- Pérez Gómez, A. & Scoppetta D-G, O. (2009). *Consumo de alcohol en menores de 18 años en Colombia*. Bogotá: Nuevos Rumbos.
- Pérez Gómez, A. & Mejía Trujillo, J. (2013). Consecuencias sociales y económicas del consumo de drogas en Colombia y el enfoque de prevención. *Revista Económica Supuestos*, 9, Universidad de los Andes, p. 9-10
- Presidencia de la República (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2011. “Prosperidad para Todos”. Resumen ejecutivo. [acceso 27 de septiembre de 2012]. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4->
- Rodríguez Bernal Y. (2007). Análisis de la Repercusión del Régimen Internacional de la Lucha Contra las Drogas en la Formulación e Implementación de Políticas sobre la Reducción de la Demanda en Colombia 1998-2006. *Tesis de grado*, Facultad de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario.
- Rubio Peña, M.I. (1994). Siglo XX: 1900-1960. En A. Pérez Gómez (ed.), *Sustancias psicoactivas: historia del consumo en Colombia*, p. 37-49.
- RUMBOS (2002). *Juventud y consumo de sustancias psicoactivas, 2001*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Scoppetta, O. (2010). *Consumo de drogas en Colombia: características y tendencias*. Bogotá: Observatorio Colombiano de Drogas.
- UNODC/CICAD (2009). *Estudio comparativo sobre consumo de drogas en la población general en seis países sudamericanos*. Washington, DC: OID.

4. Políticas de reducción de oferta de drogas en Colombia: evaluación de resultados y recomendaciones de política¹

Daniel Mejía*²

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de cuatro décadas, el mundo ha estado embarcado en una guerra frontal contra la producción, tráfico, distribución y consumo de drogas. Las políticas que se han implementado para enfrentar la producción, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas han estado dominadas, durante muchas décadas, por posturas estrictamente prohibicionistas; es decir, por políticas que restringen o impiden la producción, tráfico y comercialización de estas sustancias. Sin embargo, lo que es más importante, la política coercitiva ha operado bajo la amenaza de que quien incumpla la norma será castigado con herramientas penales, como el arresto, la judicialización y la prisión, o el decomiso y destrucción de las drogas incautadas o de los insumos químicos y otros elementos que se utilizan para producirlas y comercializarlas.

En esta guerra, en la que están involucrados casi todos los países del mundo, Colombia ha sido uno de los principales actores. Durante las últimas tres décadas, el país ha tenido una inmensa participación en los mercados internacionales de drogas ilícitas, especialmente en los mercados de cocaína.

* Profesor Asociado de la Facultad de Economía y Director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas, en la Universidad de los Andes, Bogotá. Daniel recibió su Título de pregrado y maestría en economía de la Universidad de los Andes, además de una maestría y PhD de Brown University. Su investigación académica se ha centrado en temas de economía política del conflicto en Colombia, narcotráfico, política de drogas y crimen. Recientemente, publicó (junto con Alejandro Gaviria) el libro *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (Ediciones UniAndes, abril de 2011). En el pasado se desempeñó como investigador del Banco de la República y de Fedesarrollo.

1 El autor agradece los comentarios de Alvaro Balcázar a este documento.

2 Profesor Asociado y Director del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED), Universidad de los Andes. E-mail: dmejia@uniandes.edu.co

Antes de 1994, Colombia era un país cuya participación en el cultivo de hoja de coca era relativamente marginal; no obstante, gozaba de protagonismo en el procesamiento y tráfico de cocaína. Hasta antes de 1994, la hoja de coca era cultivada primordialmente en Perú y Bolivia y procesada en pasta o base de coca, y luego transportada a territorio colombiano para ser procesada en clorhidrato de cocaína por los carteles del narcotráfico colombianos. Sin embargo, entre 1992 y 1994 las políticas implementadas por el entonces presidente Alberto Fujimori en Perú, lograron bloquear el tránsito aéreo de los centros de cultivo a los de procesamiento en Colombia. Esto llevó a que durante la segunda mitad de la década de los noventa, los cultivos de coca se trasladaran, en gran parte, de Perú y Bolivia hacia Colombia.

En esta misma década, el desmantelamiento de los grandes carteles del narcotráfico, junto con la caída del bloque soviético y la pérdida de financiación internacional para los grupos guerrilleros, provocaron una creciente vinculación de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) al negocio del narcotráfico. Paralelamente, los grupos paramilitares también se vincularon a actividades de narcotráfico para financiar sus ejércitos ilegales y operaciones armadas.

En respuesta al deterioro de las condiciones de seguridad así como al aumento en los cultivos y producción de cocaína durante la segunda mitad de la década del noventa, el gobierno colombiano lanzó, en septiembre de 1999, la estrategia conocida como el *Plan Colombia*. Con este *Plan*, que surgió como un acuerdo bilateral constituido entre el gobierno colombiano y el de Estados Unidos (y que fue parcialmente financiado con recursos de cooperación), se perseguían dos objetivos principales: por un lado, el gobierno buscaba reducir la producción de drogas ilegales en un 50 %, en un plazo de 6 años (es decir, a 2006); adicionalmente, mejorar las condiciones de seguridad recuperando amplias zonas del territorio colombiano que se encontraban bajo el control de grupos armados ilegales (DNP, 2006 y GAO, 2008).

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el gobierno de EE.UU. desembolsó, en promedio, USD\$ 472 millones por año entre 2000 y 2008 en subsidios para el componente militar del *Plan Colombia*. El gobierno colombiano, por su parte, invirtió cerca de USD\$712 millones por año en el mismo componente. Con esto, el gasto conjunto de Colombia y EE.UU. en el componente militar para El Plan Colombia alcanzó el 1.1 % del Producto Interno Bruto (PIB) anual.

Aunque en los primeros años de implementación de la iniciativa solo estaba concebida como una estrategia primordialmente antinarcóticos incluyó luego, recursos para objetivos contrainsurgentes financiando la compra de helicópteros, sistemas de inteligencia, entre otros, con el fin de debilitar a las Farc y luchar contra grupos armados ilegales que financiaran sus actividades con el negocio del narcotráfico. Esta nueva estrategia buscaba contribuir a la lucha colombiana en contra de las Farc y los paramilitares que ya, en ese momento, se habían convertido en grupos directamente involucrados en el negocio de la producción y tráfico de cocaína (es decir, en carteles del narcotráfico).

Bajo el componente antinarcóticos del Plan Colombia se han implementado diferentes estrategias para combatir la producción y tráfico de cocaína y en ellas destacan: las campañas de aspersión aérea y de erradicación manual de cultivos de coca (comenzó en el año 2005), los programas de desarrollo alternativo (Proyectos Productivos, Familias Guardabosques, entre otros) y esfuerzos de interdicción, que incluyen el control de precursores químicos usados en el procesamiento de la coca, la detección y destrucción de laboratorios y cristalizaderos para el procesamiento de hoja de coca en clorhidrato de cocaína, y la incautación de cargamentos del alcaloide con destino a los principales países consumidores en Norteamérica y Europa.

Como se puede observar, si bien durante las últimas décadas se han invertido grandes cantidades de recursos en políticas de reducción de oferta en el país, el resultado global de los esfuerzos aún es complejo de entender. Sin embargo, y a pesar de las complejidades inherentes a la evaluación de la estrategia antidrogas del gobierno colombiano, la formulación de dichas políticas debe estar basada en la mejor información disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo. Para ello, es fundamental poder obtener evidencia sistemática sobre la efectividad, los costos y la eficiencia de las diferentes estrategias antinarcóticos, especialmente de aquellas que se han venido implementando con mayor intensidad bajo el llamado *Plan Colombia*.

Este informe recopila la evidencia empírica y la literatura que ha intentado evaluar las políticas antidroga implementadas en Colombia en las últimas décadas. Con base en la revisión de la evidencia disponible acerca de la efectividad, eficiencia y costos de las políticas antidrogas, este informe presenta un diagnóstico, lo más detallado posible, y algunas recomendaciones de política puntuales que llevarían a una estrategia para la reducción de la oferta más efectiva y menos costosa.

El documento está organizado en cuatro secciones; una parte introductoria, a manera de contexto, los hechos estilizados sobre el mercado de drogas ilegales y la guerra contra las drogas bajo el Plan Colombia, un breve resumen de la literatura que ha intentado evaluar los costos, la efectividad y la eficiencia de las políticas antidroga implementadas y concluye con las recomendaciones de política.

2. LOS HECHOS ESTILIZADOS DEL MERCADO DE DROGAS ILEGALES Y LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS BAJO EL PLAN COLOMBIA

2.1 El mercado de drogas ilegales: cantidades y precios

Según el censo de cultivos de coca realizado por la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (UNODC), en 2012 Colombia tenía 48.000 hectáreas cultivadas de coca, 25 % menos que en 2011 cuando el área neta de cultivos era de aproximadamente 64.000 hectáreas. Como se observa en el Gráfico 1, el número de hectáreas sembradas de coca en el país viene disminuyendo en los últimos años; hoy el país tiene menos de la mitad del área sembrada que tenía en 2007. No obstante se debe resaltar que mientras los cultivos (en Colombia) se redujeron 25 % entre 2011 y 2012, la producción de cocaína solo se redujo en un 10 % entre estos dos años (UNODC, 2012).

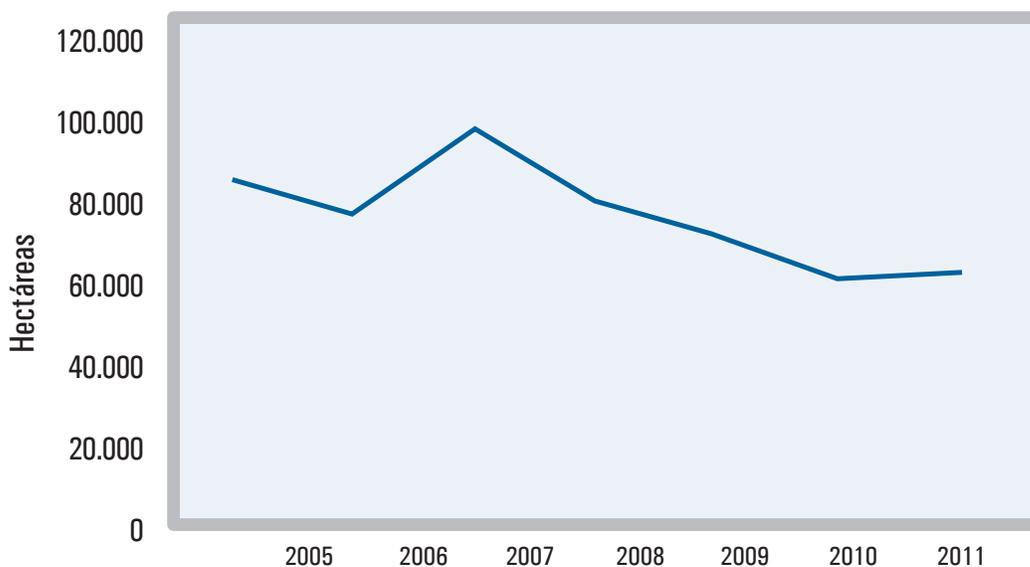


Gráfico 1. Área cultivada con coca en Colombia, 2005-2011

Fuente: SIMCI, UNODC.

Los cultivos de hoja de coca en Colombia se encuentran, en promedio, en aproximadamente 200 municipios del país (18 % del total de los municipios), distribuidos en un área de 225 mil kilómetros cuadrados (19 % de la superficie total). Su ubicación es altamente concentrada: casi la mitad de los cultivos de coca (47 %) se encuentran en solo 10 municipios (menos del 1 % del total de municipios, y del 5 % de los municipios con presencia de coca). A pesar de la alta concentración en las siembras de coca, se observa que el coeficiente de Gini (indicador que mide el grado de concentración de una variable) ha venido disminuyendo durante la última década. Desde principios de siglo, este coeficiente se ha reducido en 0,87 % (ver Gráfico 2).

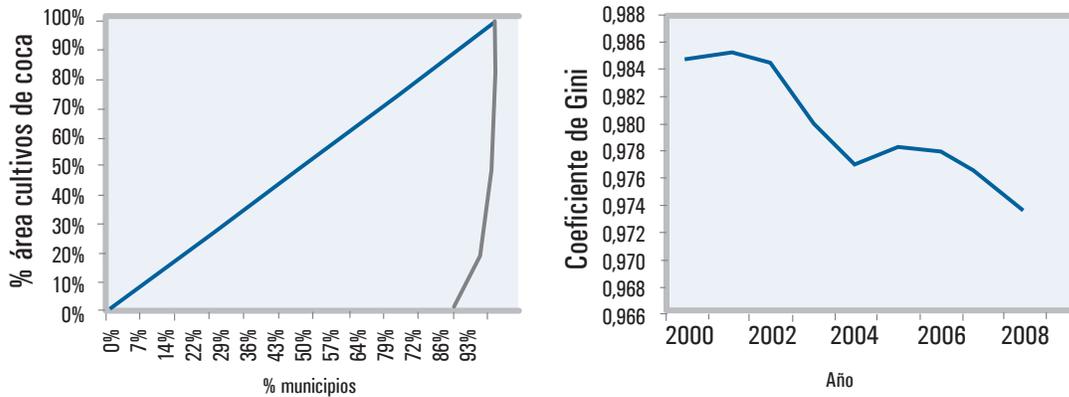


Gráfico 2. Curva de Lorenz y Coeficiente de Gini – Cultivos de coca, 2008

Fuente: Cálculos propios basados en datos de SIMCI.

La producción potencial de cocaína en los últimos años también ha venido disminuyendo. Por lo anterior, se evidencia una contracción en la oferta en Colombia.

Como se aprecia en el Gráfico 3, la producción potencial de cocaína pasó de un promedio de 610 toneladas, en 2006, a aproximadamente 345 toneladas, en 2011. Como consecuencia de esta contracción, se observa un incremento de los precios de la cocaína en Colombia y a nivel internacional. Mientras en el año 2006, un kilogramo de cocaína costaba US\$1,760, en el 2011, la misma cantidad costaba US\$2,465, es decir, presentó un incremento en el precio por kilogramo de aproximadamente 40 %.

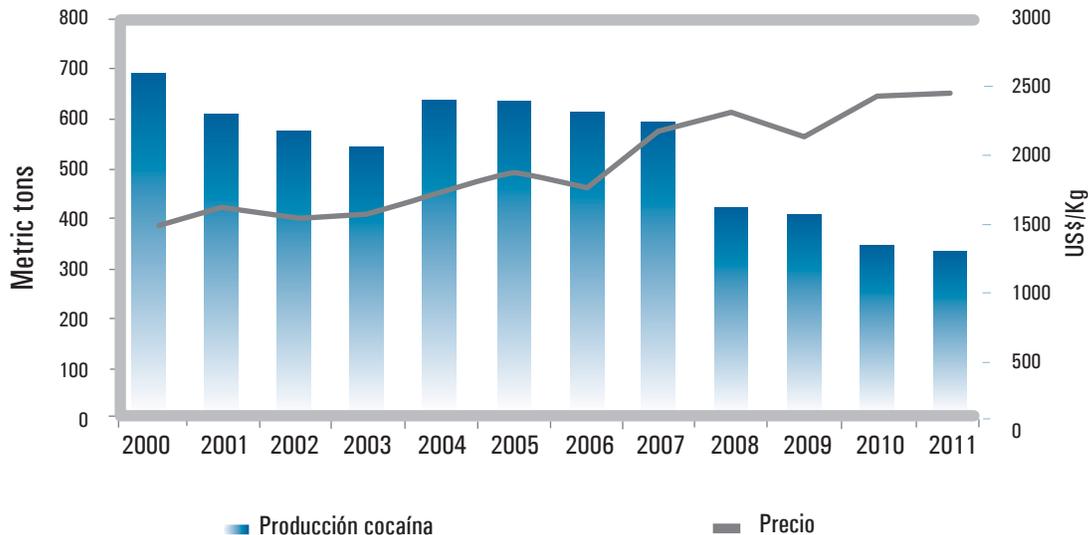


Gráfico 3. Producción potencial y precio de la cocaína en Colombia, 2000-2011

Fuente: UNODC y Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP)

Llama la atención que a pesar de la significativa caída en los estimativos de producción potencial, no parecieran estar afectando los precios de la base de coca y pasta de coca. Como se observa en el Gráfico 4, los precios de uno y otro se han mantenido estables en los últimos años. Los distintos esfuerzos para la reducción de oferta no se han trasladado en incrementos significativos de los precios de estos productos intermedios. Esto puede en parte explicarse por el hecho de que la estructura de estos mercados tiene características monopsónicas (un único comprador de la hoja de coca o de la pasta o base) o por las acciones que el gobierno colombiano adelanta contra las organizaciones del narcotráfico, las cuales también pueden incidir reduciendo la demanda por estos productos intermedios.

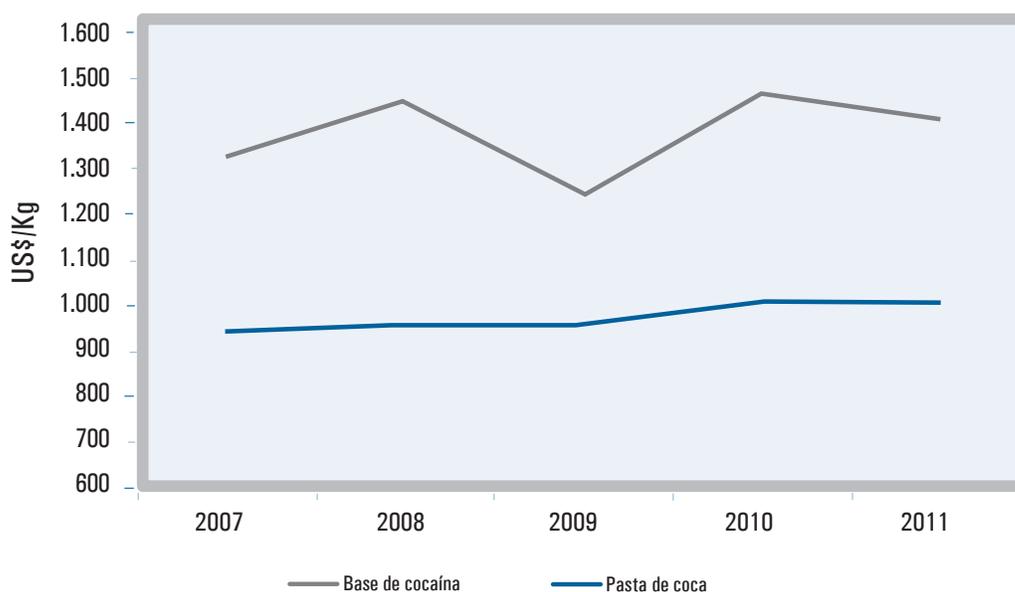


Gráfico 4. Precios de la hoja de coca, pasta y base de coca 2007-2011

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI-UNODC.

2.2 El mercado de drogas ilegales en Colombia y los recursos invertidos bajo el Plan Colombia

Una fracción muy alta de la cocaína producida en Colombia es exportada. Las estimaciones disponibles indican que cerca de un 55 % de la producción se vende en mercados de América del Norte (EE.UU. y Canadá, principalmente), y el restante 45 % es exportado hacia mercados europeos. Adicionalmente, la evidencia sugiere que entre 2008 y 2010, entre el 65 % y el 70 % de la cocaína consumida en el mundo había sido producida en Colombia.

Los ingresos que se han generado producto de lo anterior son muy significativos. Se estima que en el 2008, el tamaño de la producción y tráfico de la cocaína en Colombia fue de \$13.6 billones de pesos (aproximadamente \$7.5 billones de dólares), lo que equivaldría al 2.5 % de PIB aproximadamente. El Gráfico 5 muestra el valor agregado del narcotráfico y su distribución en los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia.

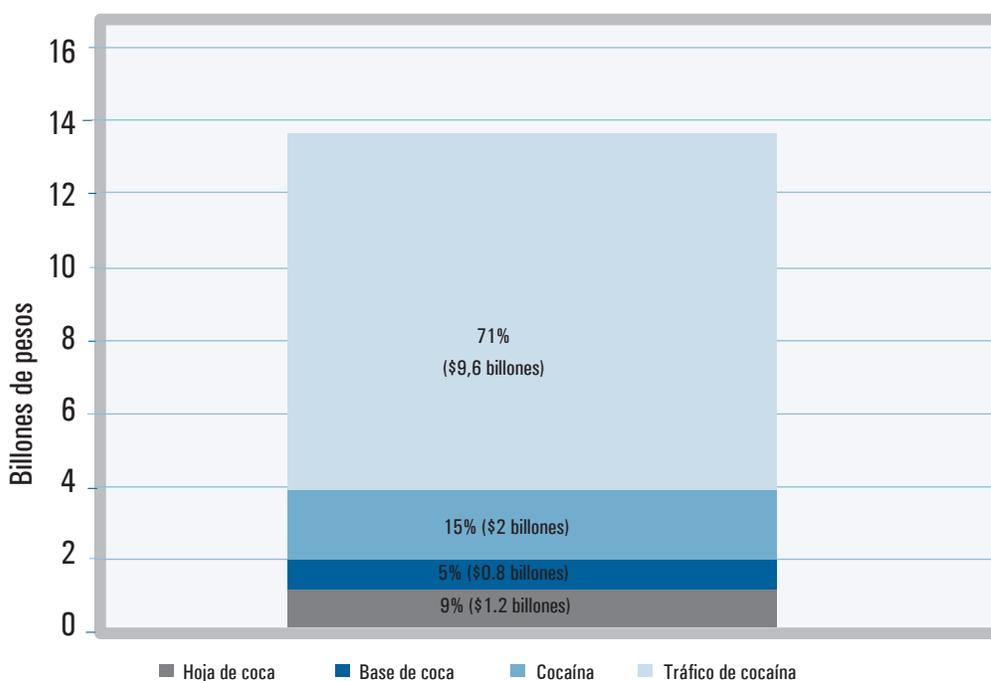


Gráfico 5. Distribución del valor agregado en los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia, 2008.

Fuente: Mejía y Rico (2011).

La cadena de producción de cocaína en Colombia se puede dividir en los siguientes cuatro eslabones:

- i. Cultivo y cosecha de la hoja de coca.
- ii. Transformación primaria de la hoja en pasta y base de coca.

- iii. Procesamiento de la base de coca en clorhidrato de cocaína.
- iv. Tráfico mayorista del producto terminado hacia las costas y fronteras nacionales.

El primer eslabón de producción, en el que aproximadamente 166 mil familias campesinas están involucradas, directa o indirectamente, es el cultivo de hoja de coca. En promedio, cada familia cuenta con una parcela de 0.6 hectáreas que cosechan durante un periodo que oscila entre dos y seis meses. El valor total de la hoja de coca producida en Colombia en 2008 fue de 1.2 billones de pesos, el equivalente a 0.21 % del PIB. Esta estimación podría oscilar entre el 0.14 % y el 0.27 %. Dentro del negocio de producción y tráfico de droga, el cultivo y cosecha de la hoja solo representa el 9 % del total del valor agregado.

Una vez recogida, la hoja de coca se procesa y se transforma en base de coca. En este segundo eslabón de producción se utilizan distintos insumos químicos (cemento, urea, cal, gasolina y ácido sulfúrico entre otros). En promedio para 2008, una tonelada de hoja de coca producía 1.28 kg de base de coca. El valor total de la base de coca producida en Colombia, en 2008, fue 0.35 % del PIB, con un mínimo de 0.24 % y máximo de 0.45 %. El valor agregado del procesamiento de la hoja de coca en base de coca es de aproximadamente \$0.8 billones, con un mínimo de \$0.6 billones y un máximo de \$1 billón.

Al final del eslabón, la transformación de base de coca en cocaína es un proceso sencillo que dura aproximadamente seis horas (si se cuenta con la infraestructura, seguridad y los precursores químicos necesarios). Este tercer eslabón de producción debe cubrir la inversión en la infraestructura de los laboratorios (cristalizaderos) así como los sueldos del químico jefe y un grupo de personas ayudantes cuyos pagos dependen de la cantidad producida. La información de inteligencia disponible indica que el precio de venta de un kg de cocaína en los centros de producción en Colombia oscila entre cinco millones cuatrocientos mil pesos y siete millones doscientos mil pesos. Con base en este precio, el valor total estimado de la cocaína producida en Colombia es de aproximadamente 0.7 % del PIB, con un valor mínimo de 0.41 % y máximo 1. Finalmente, si se asume que el 55 % de la cocaína colombiana va hacia Norteamérica y 45 % a Europa, los ingresos totales producto del tráfico de cocaína en Colombia en 2008 pudieron representar alrededor de \$13.6 billones (2.5 % del PIB) con un valor mínimo de \$9.4 billones (1.6 % de PIB) y un valor máximo de \$18 billones (3 % del PIB). El valor agregado del tráfico de cocaína representa el 71 % del valor agregado generado en todos los eslabones de la cadena y produce 9.6 billones de pesos.

3. LAS EVALUACIONES DISPONIBLES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGA IMPLEMENTADAS BAJO EL PLAN COLOMBIA

El Plan Colombia es tal vez el programa antinarcóticos más grande que se haya implementado en un país productor o de tránsito de drogas ilegales en la historia. Dentro de este gran esfuerzo, el gasto colombiano en el componente militar ha sido mayor que el aportado por EE.UU., excepto en los años 2000 y 2006, en los cuales el gasto del gobierno norteamericano superó el aporte del gobierno colombiano (ver Gráfico 6).

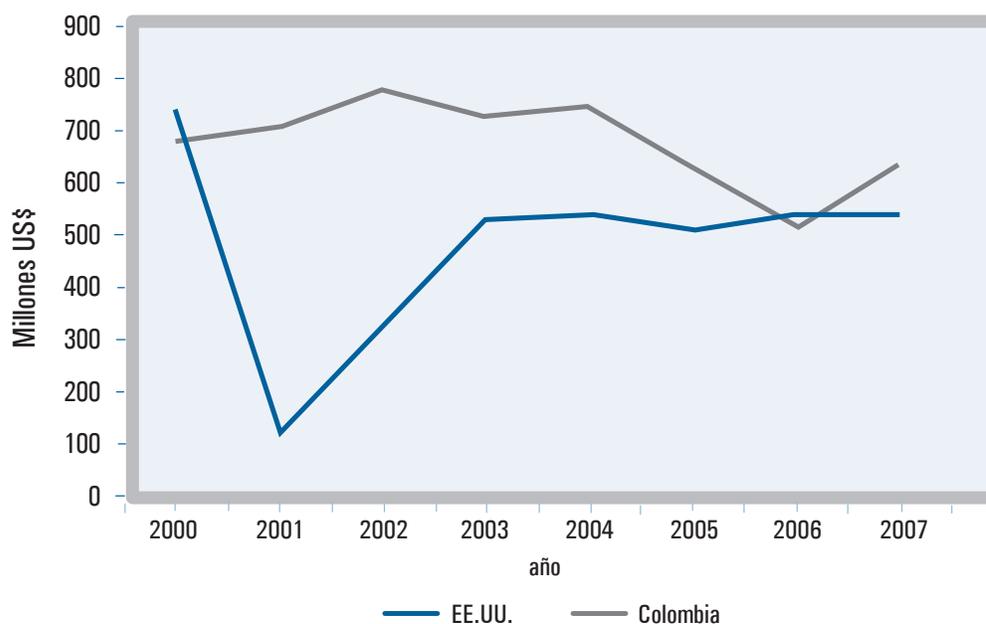


Gráfico 6. Recursos de EE.UU. y Colombia para el componente militar del Plan Colombia, 2000-2007

Fuente: Mejía y Rico (2011)

Como se puede apreciar en el Gráfico 7, dentro de los recursos invertidos bajo el Plan Colombia, el componente de reducción de oferta de drogas y mejoramiento de la seguridad explica la mayor parte de la inversión. Este componente puso en práctica varias estrategias para combatir la producción y tráfico de cocaína. A continuación se presenta un breve resumen de la literatura que ha intentado evaluar los costos, la efectividad y la eficiencia de las políticas antidroga implementadas bajo el llamado Plan Colombia.

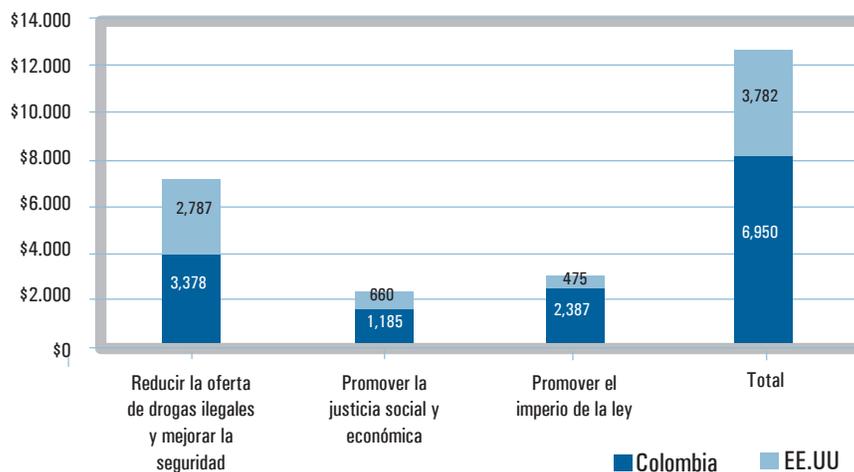


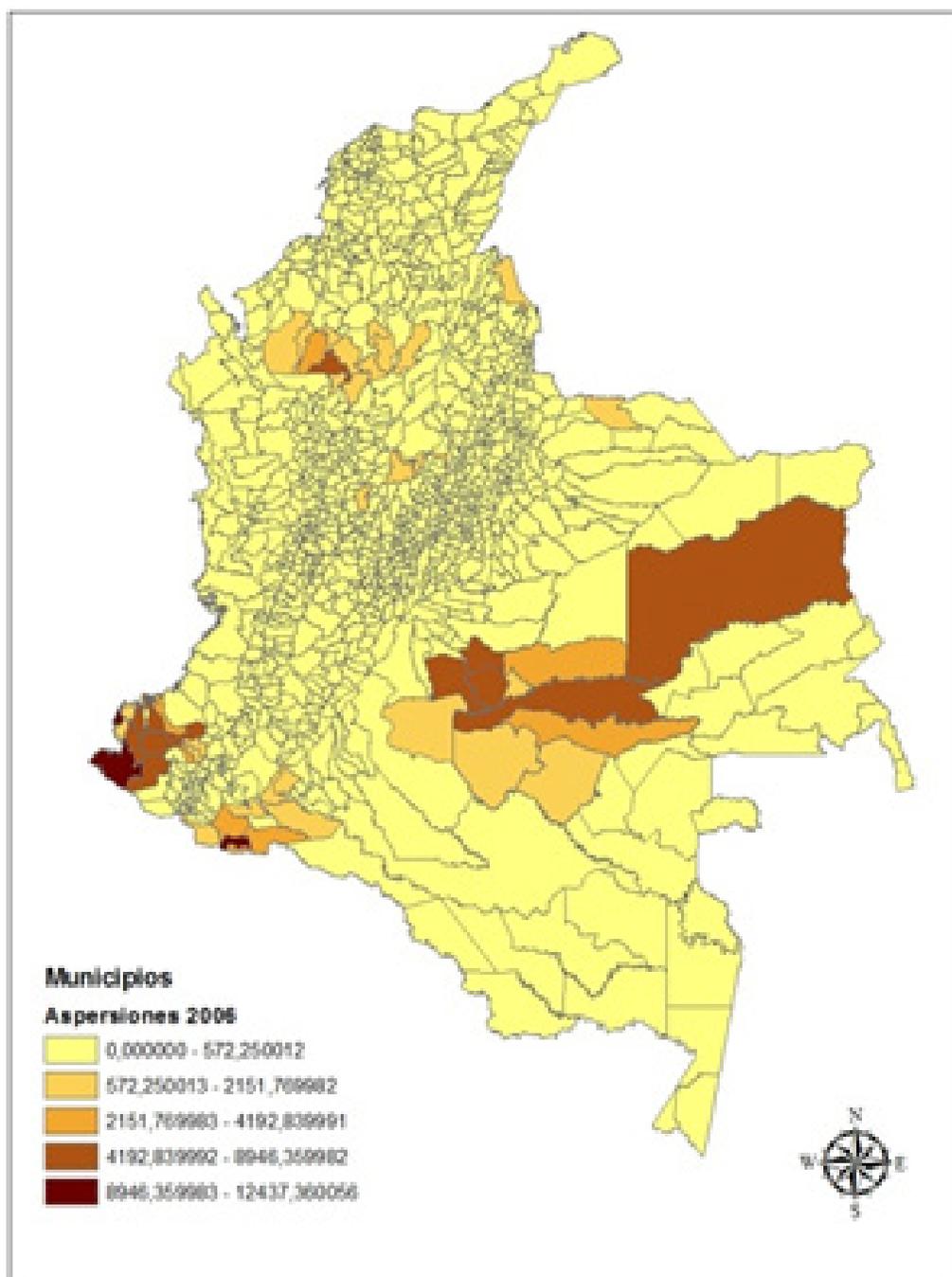
Gráfico 7. Recursos (millones de dólares) de EE.UU. y Colombia por componentes del Plan Colombia, 2000-2006

Fuente: Mejía y Rico (2011)

3.1 Aspersión aérea de cultivos de coca

De las políticas antidroga, la aspersión aérea se constituyó en una estrategia principal y recibió millonarias inversiones. En la última década, se han asperjado con herbicidas en promedio 128 mil hectáreas anualmente, de las cuales casi la mitad estaban ubicadas en los departamentos de Putumayo y Nariño, al suroeste del país. En el Mapa 1 se observa la concentración de las campañas de aspersión en Colombia para el año 2006. Los municipios ubicados en la frontera con Ecuador tienen la mayor cantidad de hectáreas asperjadas del país.

Mapa 1. Concentración de campañas de aspersión aérea en Colombia (2006)



Las campañas de aspersión son generalmente ejecutadas por contratistas estadounidenses. Estas compañías utilizan aviones pequeños para fumigar los cultivos de coca con sustancias como *Roundup*, un herbicida producido por la compañía americana Monsanto que desarrolló y patentó la molécula de glifosato en 1970 y comenzó a comercializarla desde 1973. El glifosato es el principio activo de este herbicida que además contiene un surfactante (POEA) que ayuda a que al glifosato penetre la planta.

El objetivo de la fumigación con glifosato es inhibir la enzima encargada de la síntesis de aminoácidos aromáticos, matando así la planta. Esta sustancia se absorbe a través del follaje y solo es efectiva si ésta se encuentra en crecimiento (la fumigación no es efectiva para prevenir que las semillas germinen). Colombia es el único país en el mundo que utiliza la aspersión aérea de cultivos de drogas.

La efectividad de las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos ha sido analizada a través de evaluaciones estructurales (i.e., basadas en calibraciones de modelos estructurales de la guerra contra las drogas) y evaluaciones econométricas. Mejía y Restrepo (2010, 2011) realizan estimaciones estructurales en las que hacen uso de modelos de equilibrio general con el fin de estimar la relación costo-eficiencia de las estrategias disponibles. Los resultados sugieren que esta es una de las estrategias más costosas de todas las opciones disponibles de reducción de oferta. En particular, las estimaciones indican que el costo marginal para EE.UU. de reducir la cantidad de cocaína transada en mercados al por menor en 1 kg adicional financiando campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos es de aproximadamente \$240,000 USD.

Adicionalmente, la gran mayoría de las evaluaciones de impacto sobre aspersión aérea encuentran que estas tienen un efecto positivo sobre los cultivos ilícitos, es decir, aumentan los cultivos de coca (Moreno-Sánchez et al. 2003; Dion y Russler 2008; Reyes, 2011 y Moya, 2008). Sin embargo, muchas de las evaluaciones presentan problemas de endogeneidad (*policy endogeneity*) que impiden interpretar los resultados encontrados como impactos causales. Al igual que muchos programas de erradicación, la aspersión aérea es focalizada hacia las zonas con mayor presencia de cultivos de coca. Esto genera un sesgo en los resultados por doble causalidad entre las variables; es decir, bien puede suceder que en las zonas con mayor presencia de cultivos se focalice el esfuerzo de las campañas de aspersión al igual que en zonas mayormente asperjadas se esté aumentando la presencia de cultivos.

Dos evaluaciones recientes que buscan corregir estos problemas de endogeneidad en las estimaciones encuentran que la aspersión aérea tienen efectos negativos y significativos, aunque pequeños (Mejía, Restrepo y Rozo, 2013) y estos no son perdurables en el tiempo (Rozo, 2013).

En Mejía, Restrepo y Rozo (2013), se explota un experimento natural inducido por una fricción diplomática entre los gobiernos de Colombia y Ecuador que se generó por la protesta ecuatoriana ante los posibles efectos negativos de la aspersión aérea con glifosato en la frontera entre los dos países. Luego de algunas disputas, en diciembre de 2005, el gobierno colombiano anunció la interrupción de las fumigaciones en una zona de 10 km entre la frontera y el interior del territorio colombiano. Sin embargo, a mediados de 2006 el gobierno colombiano se retractó, y continuó asperjando de manera regular esta zona.

Como resultado de lo anterior, a finales del año 2007, el gobierno ecuatoriano anunció que demandaría a Colombia ante la Corte Internacional de Justicia en La Haya.

La demanda fue efectivamente instaurada el 31 de marzo de 2008 y desde entonces, el gobierno colombiano dejó de asperjar la zona delimitada por la frontera con Ecuador y hasta 10 kilómetros al interior del territorio colombiano.

La estrategia de identificación en este trabajo compara la evolución de los cultivos de coca en las grillas (de 1 km x 1 km) que continuaron siendo asperjadas con las grillas pertenecientes a la zona de exclusión. El grupo de tratamiento lo conforma el territorio colombiano ubicado a una distancia de entre 10 y 20 kilómetros de la frontera con Ecuador, es decir, las hectáreas que continuaron siendo asperjadas por Colombia. El grupo control corresponde a la zona de exclusión, es decir, a una distancia de entre 0 y 10 kilómetros de la frontera. La definición de los dos grupos se puede observar en el Mapa 2, así como la zona del tratamiento que está delimitada entre la línea amarilla punteada y la roja mientras que la zona control está delimitada entre la línea roja y la negra (10 kilómetros al límite de la frontera).

Mapa 2. Área del estudio de evaluación de impacto de la aspersión



Fuente: UNODC, SIMCI.

Al analizar las cifras de fumigación en el tiempo, en la zona de exclusión vs. la zona que continuó siendo asperjada, se observa que solo a partir de 2008 se configuró una diferencia en el promedio de hectáreas fumigadas entre los dos grupos. Antes de este año, las campañas de erradicación se desarrollaban en ambas zonas. Entre 2005 y 2006, bajo el compromiso verbal colombiano, se observa una disminución en la aspersión que no logra mantenerse y se incrementa en el siguiente periodo. Sin embargo, es solo con el anuncio de la demanda ecuatoriana en 2007 y su posterior cumplimiento en 2008, que el territorio de exclusión muestra promedios de aspersión muy cercanos a cero.

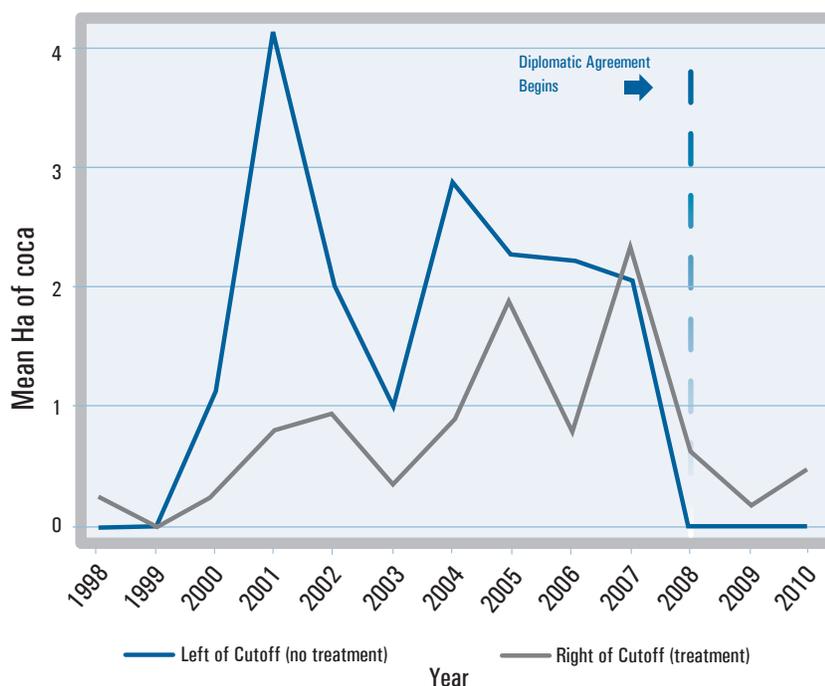


Gráfico 8. Diferencias en aspersión aérea entre área tratada y área de control.

Fuente: Mapas propios usando datos de UNODC, SIMCI.

Al comparar la evolución en el tiempo de los cultivos de coca en las zonas tratada y no tratada (con dos metodologías diferentes), los resultados de las estimaciones indican que las campañas de aspersión aérea con herbicidas tienen un efecto negativo y significativo, aunque bastante pequeño, sobre la presencia de cultivos de coca en esta región del país. Lo anterior indica que si bien la aspersión aérea disminuye el número de hectáreas cultivadas, sus efectos sobre los cultivos ilícitos son muy pequeños.

Ahora bien, es importante resaltar que la disminución en el número de hectáreas de cultivos de coca no implica una disminución semejante en la producción potencial de cocaína. Como se mencionó en los hechos estilizados sobre las cantidades y precios de este mercado ilegal, aun cuando en el último año las hectáreas sembradas se redujeron el 25 %, la producción de coca se redujo solo 10 % (UNODC, 2012).

La explicación de lo anterior se encuentra en la capacidad de los productores para contrarrestar y mitigar el efecto de las políticas antidroga. Las estimaciones en Mejía y Restrepo (2012a) muestran que ante una reducción de un 1 % en la tierra que controlan los productores de coca, éstos son capaces de aumentar la productividad de la tierra en aproximadamente 0.8 %, mediante mejoras técnicas en los cultivos, técnicas de resiembra, el uso de precursores químicos más eficientes y métodos de producción más elaborados. La capacidad de adaptación de los productores hace que el esfuerzo invertido en políticas de erradicación tenga retornos mucho menos eficientes.

Adicionalmente, diferentes estudios han documentado los significativos costos colaterales que generan las campañas de aspersión aérea sobre otras variables de interés. Algunos trabajos han evidenciado que la aspersión con glifosato tiene consecuencias negativas sobre el medio ambiente causando deforestación, contaminación de las fuentes de agua y afectación de la población de anfibios (ver Relyea, 2005; Navarrete-Frías et al., 2005; Cox, 2005; e Imming, 2010). También, se ha argumentado que estas campañas deterioran la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado (Landy, 1988; Navarrete-Frías et al., 2005; Felbab-Brown, 2009; y García, 2011). Finalmente, se han atribuido efectos negativos sobre la salud humana a la erradicación basada en este herbicida (Sanborn et al., 2004; Sherret, 2005; y Regidor et al., 2004, entre otros). No obstante, se debe anotar que algunos de estos trabajos tienen fallas metodológicas que impiden interpretar los efectos encontrados como causales (podrían estar capturando nuevamente correlaciones que no impliquen causalidad).

En un trabajo reciente (ver Camacho y Mejía, 2013) que incorpora la identificación de impactos causales, se encuentran efectos positivos y significativos de la aspersión aérea con herbicidas sobre la probabilidad de ocurrencia de enfermedades de la piel y sobre la tasa de abortos. Para los casos de enfermedades respiratorias y relacionadas con el sistema endocrino, no se encuentran efectos causales robustos. De acuerdo con estas estimaciones, en promedio, un km² adicional de aspersión con glifosato aumenta en 0.2 puntos porcentuales la probabilidad de tener un diagnóstico dermatológico dentro de los 15 días posteriores al evento de aspersión. En particular, encontramos que un aumento de una desviación estándar en el área fumigada aumenta la probabilidad de encontrar abortos en los 5 - 6 meses posteriores a la exposición al glifosato en 0.025 desviaciones estándar, efecto que es relativamente pequeño pero altamente significativo estadísticamente. A pesar de que en la literatura médica se han documentado efectos negativos de la exposición al glifosato sobre enfermedades respiratorias, en este estudio no se identifican efectos estadísticamente significativos.

En breve, la evidencia sugiere que la aspersión aérea de cultivos ilícitos no es una estrategia eficiente de reducción de oferta pues no afecta significativamente la producción de cultivos ilícitos y genera costos colaterales muy preocupantes sobre la población de estas zonas. Aunque algunas personas argumentan que la aspersión aérea busca reducir a influencia de las Farc en ciertas zonas del país, esta visión no tiene en cuenta que las campañas de aspersión afectan la confianza de los pobladores en las instituciones del Estado y pueden terminar *fortaleciendo* al grupo subversivo en esas zonas del país. Además, este tipo de estrategias incurren en un alto costo de oportunidad ya que requieren sumas importantes para su financiación para combatir un eslabón de la cadena de producción que no genera la mayor parte del valor agregado de este negocio ilícito.

3.2 Erradicación manual de cultivos ilícitos y programas de desarrollo alternativo

Las campañas de erradicación manual de cultivos comprenden dos frentes de acción: la erradicación manual voluntaria y la erradicación manual forzosa.

El Gráfico 10 presenta la evolución de los cultivos de coca y de las campañas de aspersión aérea y manual de estos cultivos entre el año 2000 y el año 2011. Como se puede apreciar, entre 2000 y 2005, gran parte de los esfuerzos contra los cultivos ilícitos estuvieron enfocados en las llamadas campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos. En este último año y, como consecuencia de la presión ejercida internacionalmente sobre Colombia por parte de países vecinos y algunas ONG, el gobierno decidió estratégicamente detener el aumento de estas campañas y remplazarlas por campañas de erradicación manual de los cultivos ilícitos. Por esta razón, se nota un incremento muy importante en el número de hectáreas erradicadas manualmente a partir del año 2005, además de una disminución pronunciada en el número de hectáreas de coca asperjadas con herbicidas a partir del año 2006. A partir de 2008, la erradicación manual de cultivos de coca viene disminuyendo, precisamente cuando el gobierno de Álvaro Uribe y el ministro de defensa de ese entonces, Juan Manuel Santos, plantearon un cambio en la estrategia antidroga. Con este cambio de política se replantearon las estrategias de aspersión aérea de cultivos y erradicación manual, y se dio mayor énfasis a las campañas de interdicción

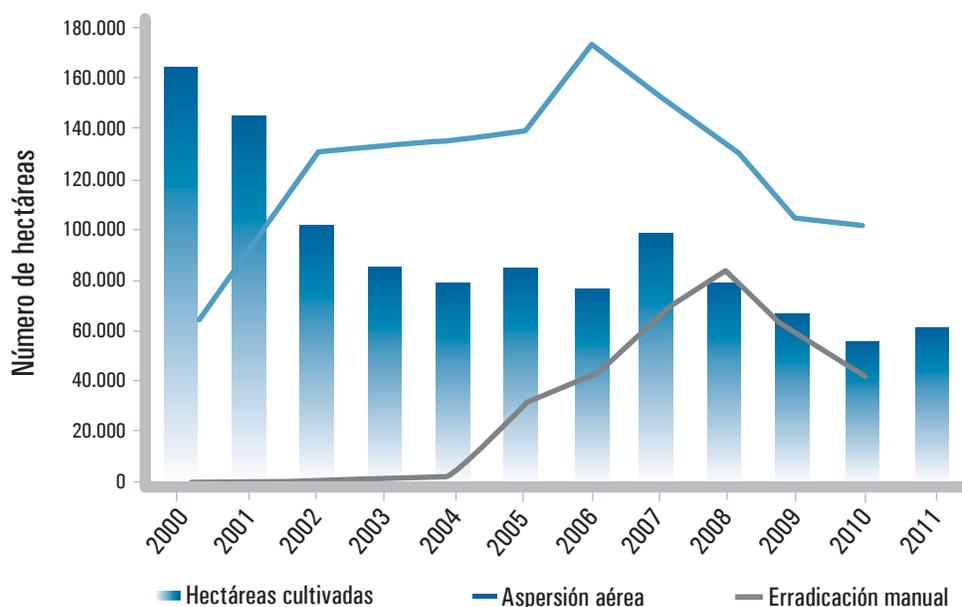


Gráfico 9. Cultivos de coca, aspersión aérea y erradicación manual 2000-2011

Fuente: UNODC (2011).

Dentro de la reducción en las estrategias de erradicación manual, la erradicación forzosa es la estrategia que más ha disminuido. La erradicación manual forzosa se desarrolla con la intervención de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Ejército

Nacional, la Armada Nacional y la Policía Nacional. Según cifras oficiales, el presupuesto asignado a los grupos móviles de erradicación en 2008 fue de 120.870 millones de pesos mientras en 2010 disminuyó a 31.585 millones de pesos. Esta disminución fue de más del 67 % en solo dos años. (CONPES 3669, 2010).

La erradicación manual voluntaria ha sido una parte fundamental de las estrategias de desarrollo alternativo. Los programas de desarrollo alternativo buscan ofrecer a la población en regiones afectadas por cultivos de uso ilícito, alternativas de mejoramiento social y económico que le permitan sustituir la siembra de cultivos ilícitos por otras actividades legales.

La erradicación manual voluntaria, se implementa a través de las estrategias de desarrollo alternativo que promueven el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) y el Programa Proyectos Productivos (PPP).

Con el Programa Familias Guardabosques, se busca llegar a las familias que se encuentran en regiones vulnerables con el fin de incentivarlas a que abandonen los cultivos ilícitos y se dediquen a actividades lícitas y a la protección del ecosistema. Por su parte, el programa Proyectos Productivos entrega a las familias recursos y soporte técnico para que abandonen las actividades agrícolas ilícitas y se dediquen a actividades lícitas.

Como se observa en el Gráfico 11, los recursos invertidos en programas de desarrollo alternativo como Familias Guardabosques (PFGB) y Proyectos Productivos (PPP), han venido creciendo en el tiempo. No obstante, sus resultados como estrategia anti-drogas son muy cuestionables. Su limitación estuvo en que no estuvieron focalizados en las áreas más afectadas por los cultivos ilícitos pues estas se encuentran controladas por grupos armados ilegales, lo cual es un aspecto que reduce su eficiencia como estrategia para disminuir los cultivos ilícitos.

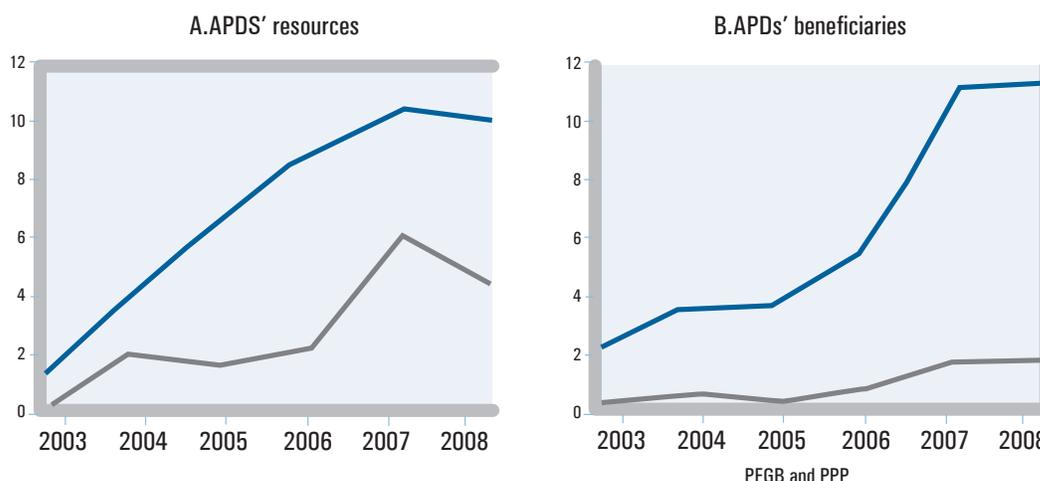


Gráfico 10. Inversiones y beneficiarios en programas de desarrollo alternativo entre 2003 y 2008

Fuente: PFGB y PPP

Si bien es cierto que la reducción de cultivos ilícitos no debe ser la única dimensión en la que estos programas se evalúan, se estima que el costo marginal para EE.UU, de reducir en 1 kg adicional la cantidad de cocaína transada en mercados al por menor en países consumidores financiando programas de desarrollo alternativo es de aproximadamente \$320,000 USD (Ver Mejía, Restrepo y Uribe, 2011)

Un programa mucho más exitoso es el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Esta fue una intervención integral que no solo llevó programas de desarrollo alternativo a esta región del país sino que impulsó una presencia integral del estado en muchos frentes: programas de salud, educación, fortalecimiento de la justicia, aumento en presencia policial, entre otros. El PCIM no solo redujo de manera significativa los cultivos ilícitos sino que también mejoró muchos indicadores sociales en un plazo muy corto (ver Ibañez, Mejía y Uribe, 2011)

Ahora bien, aun cuando los productores tienen gran capacidad de contrarrestar las políticas antidroga, los resultados en Mejía y Restrepo (2012) indican de manera contundente que a Colombia le convendría más utilizar todos los subsidios provenientes de la asistencia militar de EE.UU, al Plan Colombia en la guerra contra los productores de cocaína (es decir, en el conflicto por el control territorial). Se estima que el costo percibido por el Gobierno Colombiano por cada dólar que reciben los productores de droga en Colombia (principalmente las Farc y los paramilitares), es de aproximadamente 55 centavos de dólar, mientras que por cada dólar que reciben los traficantes, Colombia percibe un costo neto cercano a 2 centavos de dólar. Por esto, si a Colombia se le permitiera escoger la asignación de los recursos donados por EE.UU, al Plan Colombia, le convendría asignar todos los recursos al conflicto por el control territorial con los productores de droga y nada a esfuerzos de interdicción.

Al analizar históricamente la vinculación de los distintos grupos violentos con el narcotráfico, se observa que este comportamiento es consistente con la hipótesis anterior. Mientras que en los 80 y los 90 los grandes perpetradores de violencia en Colombia eran los grupos de narco-traficantes involucrados en actividades de tráfico (como los carteles de Medellín y Cali), actualmente los grupos que producen los mayores costos de violencia en el país han sido las Farc y los paramilitares, grupos eminentemente rurales mucho más enfocados a actividades de producción (ver Tickner, García y Arreaza, 2011).

3.3 Programas de interdicción

Los programas de interdicción incluyen la detección y destrucción de laboratorios, el control de precursores químicos utilizados para la producción de pasta de coca y cocaína, la incautación de envíos de cocaína en ruta al exterior, e inmovilización de aeronaves, vehículos y embarcaciones utilizados en el tráfico de drogas ilícitas.

Como se mencionó anteriormente, con el cambio en la orientación de las estrategias antidroga en 2008 se comenzó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones menos importantes de la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca) y se direccionaron los esfuerzos hacia labores de interdicción. En consecuencia, el número de hectáreas asperjadas pasó de 172 mil en 2006 a 104 mil en 2009 (reducción del 40 %); las incautaciones de cocaína pasaron de 127 TM en 2006 a 203 en 2009 (incremento del 60 %) y el número de laboratorios destruidos de 2.300 a 2.900 (incremento de 26 %).

Los Gráficos 11 y 12 presentan la evolución de las incautaciones de cocaína en territorio colombiano y la evolución del número de laboratorios y cristalizaderos destruidos por las autoridades nacionales. Como se puede apreciar, tanto las incautaciones como la destrucción de laboratorios y cristalizaderos han venido en aumento de manera casi continua en el tiempo desde el año 2001. En paralelo, el país ha venido fortaleciendo de manera efectiva los controles al lavado de activos (especialmente aquel que se lleva a cabo a través del sistema financiero) y la persecución a los delitos conexos al narcotráfico³.



Gráfico 11. Incautaciones de cocaína.

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2011).

³ Ver el trabajo de Amaya y Caballero (2011) para una descripción detallada del lavado de activos en Colombia, así como las medidas implementadas recientemente para combatir este crimen conexo al narcotráfico.

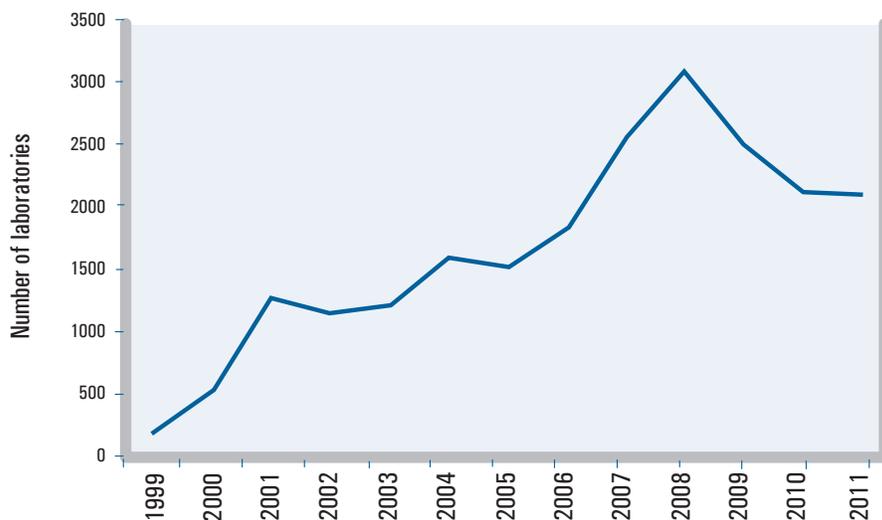


Gráfico 12. Destrucción de laboratorios y cristalizadores para el procesamiento de cocaína

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2011).

Este cambio de énfasis en la política de drogas en Colombia indujo una contracción de la oferta neta de cocaína colombiana de casi un 50 %, que se notó en toda la región. El precio por gramo puro de cocaína en EE.UU, pasó de \$135 en 2006 a \$185 en 2009 para compras de menos de dos (2) gramos y de \$40 a \$68 para compras entre 10 y 50 gramos (ver Gráfico 12).

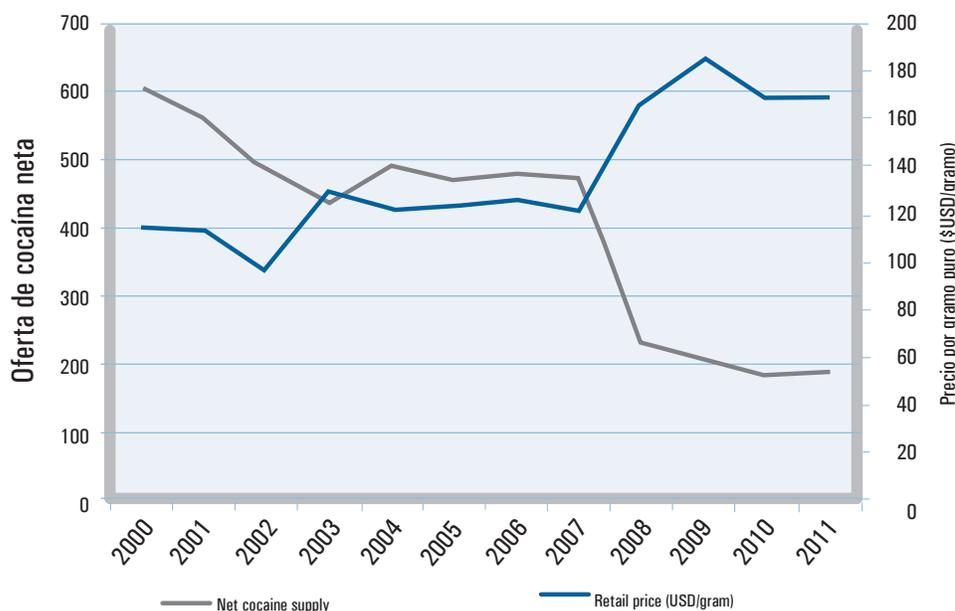


Gráfico 13. Efectos de la contracción de la oferta colombiana de cocaína: precios en EE.UU

Fuente: cálculos propios.

De las estrategias que se han implementado, éstas (i.e., las que atacan primordialmente el tráfico de cocaína) parecen ser las más costo-efectivas. Las estimaciones derivadas de modelos estructurales indican que el costo marginal para EE.UU, de reducir en 1 kg adicional la cantidad de cocaína transada en los mercados al por menor en países consumidores financiando campañas de interdicción en Colombia es de aproximadamente \$97,000 USD.

Esta estrategia, al enfocarse en un eslabón mucho más importante de la cadena (y en donde se produce el mayor valor agregado) golpea el negocio de manera mucho más contundente que aquellas enfocadas en los eslabones del cultivo y las etapas tempranas de producción de cocaína. Con las estrategias de interdicción, se está atacando al eslabón más rentable de todo el negocio del narcotráfico al debilitar el factor relativamente más importante, su tráfico. Controlar la tierra para el cultivo de hoja de coca (el factor en conflicto cuando se ataca la producción) representa un alto costo de oportunidad frente al control de las rutas para el transporte de drogas al exterior. Sin embargo, desde un punto de vista estratégico, el control del territorio, entendido desde un punto de vista amplio de presencia institucional del Estado (y no desde un punto de vista simplista como es el de llevar a cabo fumigaciones de los cultivos ilícitos), es una condición necesaria para acabar con el conflicto y evitar el surgimiento de actividades ilícitas. Las estimaciones en Mejía y Restrepo (2012a) indican que la importancia relativa de la tierra en la producción de cocaína en Colombia es de aproximadamente 22 %, mientras que la importancia relativa de las rutas en la tecnología de tráfico es de aproximadamente 92 %.

Consecuentemente, las estimaciones (Ver Mejía y Restrepo 2012) muestran que un aumento del 1 % en la asistencia militar de EE.UU, destinada a la lucha contra la producción de drogas (i.e. a las campañas de erradicación de cultivos ilícitos) reduce la cantidad transada de cocaína en aproximadamente 0.007 %, mientras que si el aumento del 1 % en la asistencia militar se destina al conflicto con los traficantes por el control de las rutas, la cantidad de cocaína transada disminuiría en aproximadamente 0.3 %.

De acuerdo con los cálculos en Mejía y Restrepo (2012a), las Fuerzas Militares Colombianas son mucho más efectivas en el conflicto por el control de las rutas con los traficantes de drogas, aproximadamente cuatro veces más eficientes que los traficantes. Por el contrario, en la lucha por el control territorial son los productores de droga, quienes aproximadamente triplican en eficiencia al gobierno colombiano (i.e. en prevenir que las campañas de erradicación de cultivos de coca sean exitosas en realmente destruir los cultivos).

Además, se ha visto que por la naturaleza de estas estrategias no se generan muchos daños colaterales sobre la población vulnerable ni sobre el medio ambiente.

Actualmente no existe suficiente literatura que haya podido medir el efecto que tienen las políticas de interdicción sobre los cultivos de coca. Identificar este impacto es bastante difícil porque los operativos de interdicción no necesariamente se dan en zonas cerca a los cultivos (incautación de cargamentos vs. desmantelamiento de labora-

torios para la producción de cocaína). Adicionalmente, existen problemas empíricos asociados a medir el impacto causal de la interdicción sobre el cultivo de hoja de coca por endogeneidad de las políticas, errores de medición en incautaciones, entre otros.

En un trabajo en curso (ver Cote y Mejía, 2013), se intenta solucionar estos problemas usando una estrategia de variables instrumentales (IV) que busca corregir los problemas de endogeneidad y aproximarse, de la mejor manera posible, a medir el impacto que las políticas de interdicción tienen sobre la presencia de cultivos de coca.

Los resultados preliminares muestran efectos estadísticamente significativos y cuantitativamente importantes sobre la reducción de la producción de cocaína, especialmente producto del desmantelamiento de laboratorios y cristalizaderos. La interdicción de cargamentos y la destrucción de laboratorios para el procesamiento de cocaína parecen tener un efecto mucho mayor en la reducción de cultivos de coca en comparación con políticas de erradicación de cultivos.

Ahora bien, es importante anotar que si bien la contracción de la oferta de cocaína colombiana junto con el aumento de sus precios en los mercados internacionales son resultados importantes en la lucha anti narcóticos, estos deben ser analizados con cautela para entender su impacto en los objetivos últimos de la lucha contra la producción y tráfico de drogas.

En primer lugar, para entender el éxito atribuible al aumento en los precios de la droga se debe analizar la respuesta que muestre la demanda ante esta variación. Técnicamente se denomina a esta respuesta la *elasticidad precio de la demanda* de drogas, y mide la caída porcentual en la demanda por drogas ante un aumento del 1 % en el precio de las mismas. Si bien este factor ha sido ampliamente documentado en la literatura económica como uno de los determinantes fundamentales de la poca efectividad de las políticas antidroga encaminadas a reducir la oferta (ver Becker et al., 2006), en el trabajo de Mejía y Restrepo (2012a) vuelve a aparecer como uno de los factores cruciales a la hora de determinar qué tan efectivas son las políticas de reducción de oferta en términos de reducir la cantidad de drogas transada en los mercados internacionales y al detal.

Entre más inelástica es la demanda por drogas ante cambios en el precio, menos responde la cantidad de drogas transada en equilibrio ante reducciones de la oferta inducidas por la guerra contra las drogas en los países productores. Se ha observado que la elasticidad precio de la demanda por cocaína transada en mercados mayoristas en la frontera de EE.UU, es de aproximadamente -0.6. Suponiendo que las políticas de lucha contra la producción y tráfico de drogas lograran contraer la oferta provocando un aumento de los precios de cocaína de 1 %, los consumidores solo disminuirían su demanda en 0.6 %. La demanda por cocaína en los países consumidores es inelástica y esto dificulta la interpretación de los resultados generados por choques a la oferta y a sus precios.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la generación de costos colaterales producto del aumento del precio de la droga en los mercados internacionales. Al aumentar la rentabilidad del negocio se crean incentivos para que más gente, nuevos actores, se quieran involucrar en el negocio del narcotráfico. Lo anterior se puede observar para el caso mexicano (Castillo, Mejía, y Restrepo 2012). Con la contracción de la oferta de cocaína colombiana desde 2008, el número de carteles mexicanos se ha incrementado sustancialmente. Esta mayor intensidad del negocio del narcotráfico ha tenido un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre los niveles de violencia en este país. La tasa de homicidios, por ejemplo, se multiplicó por dos en un período de tan solo tres años (entre 2007 y 2010), pasando de niveles cercanos a 10 habitantes por cada cien mil habitantes en 2006 – 2007 a un nivel superior a 22 habitantes por cada cien mil habitantes en 2010.

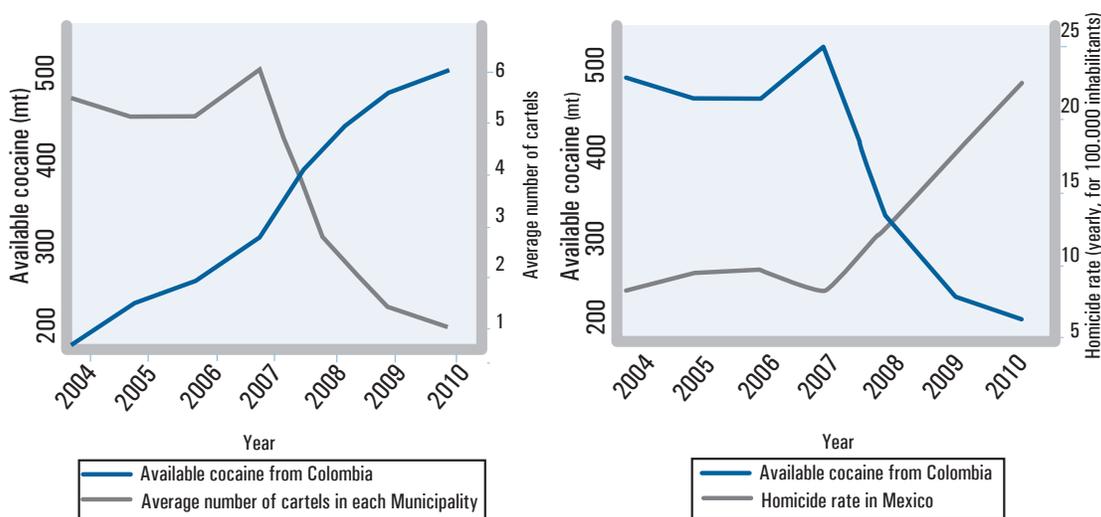


Gráfico 14. Efectos de la contracción de la oferta colombiana de cocaína: narcotráfico y violencia en México.

Fuente: cálculos propios

3.4 Otras consideraciones sobre el Plan Colombia

Finalmente, es importante considerar un importante resultado de Mejía y Restrepo (2012a) que tiene que ver con los costos de lograr “avances significativos” en la guerra contra las drogas bajo el Plan Colombia.

Para el efecto, se utilizan ejercicios de simulación contrafactuales para entender qué pasaría con diferentes variables como cantidades de droga producidas, cantidades exportadas, precios, intensidad la guerra contra las drogas en Colombia, etc., si la asistencia militar de EE.UU, al Plan Colombia aumentara hasta \$1.5 billones de dólares anuales.

Los resultados de estas simulaciones indican que la cantidad de cocaína que llega a los países consumidores disminuiría en aproximadamente 19.5 % (es decir, en cerca de 60,000 kilogramos) tras un aumento de los recursos estadounidenses destinados al Plan Colombia de \$480 millones de dólares al año a \$1.5 billones. Por su parte, los precios de la cocaína al por mayor en la frontera de los países consumidores aumentarían en 30 %.

En otras palabras, estos resultados sugieren que si la asistencia militar de EE.UU, al Plan Colombia se triplicara, la cantidad de cocaína transada en la frontera de EE.UU, disminuiría en aproximadamente un 20 %. Con esto, el costo medio de disminuir en un kilogramo la cantidad de cocaína que llega a EE.UU, sería de aproximadamente \$17,300 dólares.

Por otro lado, la intensidad de la guerra contra las drogas en Colombia, medida como la suma total de los recursos invertidos por todos los agentes involucrados en esta, pasaría de aproximadamente \$6 billones de dólares anuales a aproximadamente \$10 billones anuales, un aumento cercano al 65 %.

4. DIAGNÓSTICOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

- La evidencia académica disponible muestra que las políticas encaminadas a reducir la producción de cocaína mediante las campañas de erradicación de cultivos de coca, aspersión aérea y la erradicación manual son bastante ineficientes y costosas, no sólo en términos de los costos directos de su implementación sino también por los altos costos colaterales de estas políticas sobre la salud, la seguridad, el medio ambiente y la confianza ciudadana en las instituciones del Estado. En especial, las campañas de aspersión aérea de cultivos ilícitos con herbicidas no solo son extremadamente costosas e ineficaces en reducir los cultivos de coca y la producción de cocaína (ver Mejía y Restrepo, 2011; Mejía y Restrepo, 2011; y Reyes, 2011), sino que existe evidencia muy fuerte que indica que estas generan daños colaterales sobre el medio ambiente, la salud humana y crean inestabilidad social asociada con niveles muy bajos de apoyo y aceptación de las instituciones del Estado (ver Camacho y Mejía, 2011 y García, 2011).
- La poca evidencia disponible sobre la efectividad de los programas de desarrollo alternativo muestra que este tipo de programas, a pesar de sus buenas intenciones, tienen resultados muy pobres en términos de reducción de los cultivos ilícitos, por mal diseño, descoordinación con otras políticas antinarcóticos, falta de sostenibilidad en el tiempo y deficiencias en la focalización, entre otros. El único programa exitoso según la evidencia reseñada en este trabajo

es el PCIM en tanto se trata de una intervención integral que llevó programas de desarrollo alternativo a esta región del país, acompañadas de una presencia integral del Estado en muchos frentes, como salud, educación, entidades de procuración de justicia y programas sociales. La experiencia del PCIM debería ser tenida en cuenta por el gobierno colombiano para expandirla a otras zonas del país que por años han mostrado problemas de seguridad y presencia de actividades ilegales.

- La interdicción de envíos de cocaína al exterior, así como la detección y destrucción de laboratorios y cristalizaderos para el procesamiento de hoja de coca en clorhidrato de cocaína, parecen ser estrategias antinarcóticos mucho más eficaces, pues golpean aquellos eslabones de la cadena que mayor valor agregado producen (en Colombia) y se enfocan en grupos que realmente se benefician de este negocio ilegal. La evidencia disponible con respecto a esta estrategia señala que puede tener efectos significativos y cuantitativamente importantes. Más importante aún, los costos colaterales de implementar políticas de interdicción parecen mucho menores que el de otras estrategias antidrogas. Para fortalecer las políticas de interdicción es muy importante dotar a las autoridades (Policía, Fiscalía, Fuerzas Militares) de la tecnología y conocimientos necesarios para poder implementar estas estrategias de manera cada vez más eficaz.
- La lucha contra el microtráfico y el tráfico al por mayor debe estar enfocada principalmente en aquellos jugadores (eslabones) que más violencia y daños colaterales generan. Este es un tema de priorización de los recursos y de eficiencia en la guerra contra la producción y tráfico de drogas, y no simplemente una renuncia a perseguir ciertos tipos de actividades ilegales y delitos. Las penas para estos delitos deberían guardar proporcionalidad con el tamaño del tráfico y los daños colaterales causados. Esto es de vital importancia, especialmente cuando el gobierno colombiano está preparando un nuevo Estatuto Nacional de Drogas que será presentado al Congreso de la República.
- Finalmente, y como recomendación general, la formulación de las políticas antidroga en Colombia debe estar sustentada con la mejor información disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo en materia de políticas de reducción de oferta. Las políticas basadas en la evidencia no solo son en general más eficaces, también estimulan un debate más abierto sobre la mejor manera de enfrentar un problema complejo, en cierta medida irresoluble. Para lograr este objetivo el Gobierno Colombiano debe redoblar los esfuerzos, tanto en su interior como con el apoyo a centros independientes que monitoreen los mercados ilegales de drogas y hagan un seguimiento pormenorizado a la efectividad de la lucha antidrogas.

BIBLIOGRAFÍA

- Amaya Alfonso y Caballero Carlos, (2011). La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos.
- Becker, G. y Murphy, K. y Grossman, M. 2006. The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*. Elster, Jon. 1997. *Economics*. Gedisa.
- Cabra, M., Mejía, D. y Restrepo, P. (2012). Impacto causal del programa de aspersión aérea sobre los cultivos ilícitos en la frontera Colombo-Ecuatoriana Universidad de Los Andes - Uniandes Economía, 2011.
- Camacho, Adriana and Mejía, Daniel. (2011) Consequences of Aerial Spraying On Health Outcomes.
- Camacho Adriana, Gaviria Uribe Alejandro, Rodríguez Orgales Catherine (2011), “El consumo de droga en Colombia” Políticas Antidroga En Colombia: Éxitos, Fracasos Y Extravíos. En: Colombia ISBN: 978-958-695-602-4 ed: Ediciones Uniandes , v. , p.41 – 66.
- Iturralde Manuel, Ariza Higuera Libardo Jose, “Los Muros de la Infamia. Prisiones en Colombia y América Latina” En: Colombia 2011. ed: Siglo Del Hombre Editores ISBN: 978-958-695-556-0 v. 0 pags. 193
- Mejía, Daniel and Restrepo, Pascual. (2012a), January. “Evaluating Plan Colombia”. In: *Innocent Bystander: Developing Countries and the War in Drugs*, The World Bank, published by McMillan/Palgrave.
- Mejía, Daniel and Restrepo, Pascual, (2011) The War on Illegal Drugs in Producer and Consumer Countries: A Simple Analytical Framework (February 1, 2011). Documento CEDE No. 2011-02.
- Mejía, D. and Restrepo, P. (2011), “Do Illegal Drug Markets Breed Violence? Evidence for Colombia.
- Mejía, Daniel and Restrepo, Pascual (2010) The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia. Documento CEDE No. 2008-19 (updated 2010)
- Mejía, Daniel and Rico Valencia, Daniel Mauricio, The Microeconomics of Cocaine Production and Trafficking in Colombia (La Microeconomía de la Producción y Tráfico de Cocaína en Colombia) (July 1, 2010). Documento CEDE No. 2010-19.
- Tickner Arlene Beth, García Diego y Arreaza Catalina. (2011) Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos en Colombia*. Editorial Uniandes. ISBN/ISSN: 978-958-695-602-4.
- UNODC, 2009. Informe Mundial sobre las Drogas. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.

5. Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Territorial

Álvaro Balcázar V.*
Carolina Rodríguez B.

1. RESUMEN EJECUTIVO

La presencia de cultivos ilícitos en el territorio colombiano se ha manifestado principalmente con el de la hoja de coca cuya área sembrada fue ascendente hasta el 2000, año en el que alcanzó el más alto nivel histórico, registrando 163 mil hectáreas. A partir de entonces la tendencia fue decreciendo hasta llegar a un mínimo histórico de 48 mil hectáreas en 2013.

La localización de los cultivos ilícitos a lo largo del territorio tiene cierta estabilidad geográfica principalmente en municipios de los departamentos más afectados. El análisis espacial de la dinámica de dichos cultivos muestra su persistencia en algunas zonas específicas del país, caracterizadas por su cercanía a la frontera agrícola, la presencia de grupos armados ilegales que ejercen control territorial y la ausencia de capacidad institucional necesaria para garantizar la prestación de bienes públicos y servicios sociales, así como la vigencia efectiva del Estado de Derecho.

La reducción de los cultivos ilícitos en Colombia ha estado asociada a diferentes modalidades de esfuerzo realizadas por el Gobierno Nacional con apoyo de coopera-

* Especialista en economía y desarrollo agrario y rural con experiencia de más de 30 años en actividades de investigación y docencia universitaria, y asesoría a gobiernos y organismos internacionales en temas de economía, política y desarrollo agrícola y rural, y desde 2007 en gestión del desarrollo rural con enfoque territorial en ambientes de conflicto armado. Ha sido consultor de la CEPAL, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), USAID y el Banco Mundial.

Entre 1994 y 1997, jefe de la Unidad de Desarrollo Agrario del Departamento Nacional de Planeación; entre 2005 y 2007 Subdirector Adjunto de Agroindustria en el Programa ADAM/USAID; entre 2007 y 2011 Gerente del Plan de Consolidación Integral de la Macarena en el Centro de Coordinación de Acción Integral de la Presidencia de la República; y desde noviembre de 2011 hasta octubre de 2012 Director General de la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial.

En la actualidad se desempeña como Asesor Senior del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y del Alto Comisionado Presidencial para la Paz. Ha sido docente y ha publicado numerosos estudios y artículos sobre un amplio rango de temas de políticas agrícolas y desarrollo agrícola y rural, consultorías internacionales en análisis y evaluación de competitividad y ventajas comparativas de la agricultura en varios países.

ción internacional, sobre todo de los Estados Unidos. De una parte, los procesos de aspersión o fumigación aérea ejecutados por la Policía Antinarcoóticos, con la cooperación técnica y financiera del gobierno estadounidense, reportan, entre 2001 y 2012, un acumulado de casi un millón y medio de hectáreas de coca fumigadas. Y, de otra, la erradicación manual forzosa, que inició en 2004 con la creación de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) operados por Acción Social en coordinación con la Policía Nacional, con un reporte de 404 mil hectáreas erradicadas en forma manual.

Al tiempo que el área de cultivos ilícitos ha disminuido, también se ha presentado un cambio significativo en las características económicas y disposición geográfica de los mismos. Sucesivos informes del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), a cargo de la Unidad NODC en Colombia, lo han advertido y confirman la tendencia. El tamaño promedio de los lotes de cultivo es decir, la densidad territorial de los cultivos ilícitos es menor.

Por otra parte, en dichos informes se destaca un preocupante “efecto globo” hacia territorios de zonas de frontera internacional, comunidades indígenas y afrocolombianas, así como hacia algunos Parques Nacionales Naturales, en los cuales las autoridades enfrentan limitaciones institucionales para desplegar las operaciones de erradicación manual y de aspersión aérea con glifosato.

En resumen, es claro que la política colombiana de lucha contra los cultivos ilícitos no puede ser válidamente calificada como un caso de “fracaso”, al menos desde el punto de vista de la reducción de áreas cultivadas y la producción de hoja de coca, cuyas cifras son muy significativas a lo largo de los últimos 13 años. Más bien, los cuestionamientos podrían estar en el campo de los costos humanos, institucionales y en recursos económicos así como en la forma en que se han implementado las estrategias de erradicación.

En Colombia, la presencia de cultivos ilícitos resulta de la ausencia de las capacidades efectivas del Estado para ejercer y garantizar el debido control institucional en todo el territorio, y la vigencia del Estado de Derecho. En este contexto, estructuras armadas y organizadas de poder ilegal asumen, con bajos costos y débil oposición institucional, el control territorial y por lo tanto logran la instrumentación del territorio y sus habitantes para sus fines políticos o simplemente criminales.

La disposición territorial de los cultivos ilícitos expresa las condiciones de favorabilidad para el uso ilegal del territorio. Los cultivos ilícitos son solo una modalidad, entre varias otras como: la minería y la extracción ilegal de recursos naturales de flora y fauna, y refugio para acciones de extorsión económica y secuestro.

La vulnerabilidad de un territorio, como objeto de explotación ilegal, está asociada a la forma como se van debilitando las capacidades institucionales del Estado a medida que la ruralidad se aleja de los epicentros urbanos, particularmente en las zonas denominadas como de *frontera agrícola*.

La política de erradicación forzosa de cultivos ilícitos –cuando no está acompañada de una estrategia efectiva de presencia institucional en el territorio y de protección y garantía de derechos a sus habitantes– es claramente ineficaz, y excesivamente costosa para la legitimidad de la institucionalidad estatal frente a la comunidad. Donde no hay presencia estatal, o la misma es muy precaria, la erradicación –independientemente de la modalidad que se haya utilizado– se contrarresta con la resiembra o la siembra de nuevos lotes, incluso en la misma zona.

El hecho de que el área sembrada no disminuya en forma proporcional al esfuerzo de erradicación se debe a que tanto la aspersión aérea como la erradicación manual forzosa, por lo general, se hacen en zonas donde la presencia del Estado es marginal o no existe y, por tanto, ese vacío es llenado por estructuras organizadas de poder ilegal armadas que ejercen control del territorio. El efecto que tiene la aspersión y la erradicación manual forzosa se circunscribe –si acaso– a un aumento en los costos de producción de hoja de coca, los cuales –dada la estructura de la cadena del negocio del narcotráfico– ni siquiera se trasladan a los de producción de pasta base ni a los de los eslabones subsiguientes de la cadena productiva de la cocaína. Los costos que derivan de la política de erradicación recaen en los cultivadores del arbusto de coca, casi exclusivamente.

No obstante, la presencia de cultivos ilícitos en un territorio constituye un factor de alto riesgo de vulneración de los derechos humanos, la vida, la libertad y la dignidad de las comunidades campesinas afectadas. Estos perpetúan y atraen al territorio redes de criminalidad organizada que elevan dramáticamente las tasas de homicidios y de desplazamiento forzado, el constreñimiento a la libertad política, económica y la movilidad, la instrumentación de las organizaciones sociales y campesinas, la descomposición del capital social y de la cohesión familiar, entre otros males.

Parece haber consenso en que la modalidad más efectiva para erradicar cultivos ilícitos es la eliminación voluntaria. Esta opción se ha venido consolidando, de una parte, gracias a la promoción de programas de apoyo condicionados a la erradicación voluntaria ofrecidos por el Gobierno a través de Acción Social (hoy Departamento para la prosperidad social - DPS) y ahora de la Unidad de Consolidación Territorial y, de otra parte, debido a la creciente convicción de las comunidades sobre las graves consecuencias que derivan de los cultivos ilícitos y por la frustración que se genera al constatar que a través de ellos no solo no mejoraron su situación económica, sino que terminaron siendo víctimas del entorno criminal que los acompaña. No obstante, para que la erradicación voluntaria sea viable se requiere gestionar un entorno con mínimas condiciones de seguridad a partir de cierto grado de recuperación del control institucional sobre el territorio. En ausencia de dichas condiciones, las organizaciones armadas ilegales que ejercen control ilegal del territorio bloquean con amenazas e intimidación las iniciativas de erradicación voluntaria, en la medida que esa conducta no conviene a sus estructuras de financiamiento.

Así, la erradicación voluntaria no siempre es viable debido a la percepción de riesgo para la seguridad –por retaliaciones contra quienes optan por ella o la promueven– que

se puede mantener entre los campesinos aún después de que la fuerza pública haya logrado desestructurar en un determinado territorio la presencia de organizaciones armadas ilegales interesadas en el mantenimiento de los cultivos ilícitos. Por ello será necesario disponer de la capacidad para aplicar esquemas complementarios de erradicación forzosa (incluida la fumigación en condiciones de riesgo inminente para la seguridad de erradicadores, campesinos y fuerza pública).

De otra parte, hay enormes riesgos ambientales y para la salud que provienen de la presencia de cultivos ilícitos. Entre los más evidentes efectos ambientales y sanitarios asociados con dichos cultivos están: alta tasa de deforestación por hectárea bajo cultivos ilícitos; degradación severa de la fertilidad de la tierra, por ausencia de fertilización e inadecuado manejo de los terrenos; el uso intensivo de plaguicidas y pesticidas, los cuales se aplican sin ningún cuidado ni protección provocan entre los cultivadores daños a la salud, como afecciones respiratorias, abortos, enfermedades de la piel, entre otras afecciones; para el procesamiento de la hoja de coca se utilizan insumos químicos altamente contaminantes, cuyos residuos son vertidos al suelo así como a los caños y ríos, con grave impacto en la flora y la fauna.

En resumen, las acciones de desarrollo alternativo así como las de represión, por sí mismas, no constituyen un instrumento suficiente para erradicar en forma sostenible los cultivos ilícitos. El dilema no es entre medidas coercitivas de erradicación y acciones de desarrollo alternativo. Es necesaria una *combinación adecuadamente focalizada de seguridad, justicia y desarrollo integral* (económico, social e institucional) en los territorios afectados por cultivos ilícitos y en las áreas con mayor vulnerabilidad al riesgo de propagación de los mismos. Tal combinación de presencia institucional crea las condiciones, en primer lugar, para la erradicación voluntaria y, por lo tanto, para el desalojo sostenible de los cultivos ilícitos en un determinado territorio y, en segundo lugar, para prevenir el resurgimiento en los territorios vulnerables.

El desarrollo alternativo eficaz es, a su vez, una combinación de acciones de *desarrollo institucional, dotación de recursos productivos* (capital, tierra y competencias técnicas) y *desarrollo de la infraestructura* (productiva y social), que constituyen la base que genera las **oportunidades sostenibles** de desarrollo económico y promueve las **capacidades** en la comunidad (incluidas sus autoridades) para aprovecharlas en favor del bienestar.

Es necesario estructurar una estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos con enfoque de derechos humanos. Ello implica un enfoque territorial basado en la intervención integral del Estado en las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, coordinando en forma estricta la seguridad territorial, la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, y la provisión de bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de la población.

El desmantelamiento de los carteles de narcotráfico debe adquirir una alta prioridad en una estrategia integral de lucha contra las drogas y los cultivos ilícitos. La neutralización de carteles y estructuras narcotraficantes se refleja inmediatamente en ruptura de

los canales de comercialización de hoja y pasta base de coca y, consecuentemente, en la disminución de los cultivos por falta de compradores.

La asistencia técnica a los productores y a sus organizaciones es esencial. En algunos casos implica un esquema de subsidio permanente, debido a que el mercado falla en el caso de los pequeños productores; hay externalidades positivas, pero los costos marginales imputables a la asistencia técnica pueden superar los beneficios privados que genera. Esto plantea un problema complejo en el diseño institucional del servicio de asistencia técnica que garantice su sostenibilidad.

Los proyectos regionales para la sustitución de cultivos ilícitos deben contener planes claros con énfasis, de una parte, en desarrollo institucional local consistente con las garantías que debe tener la población en cuanto a sus derechos primarios (seguridad, participación política, y oportunidades de bienestar, riqueza e ingresos), y por otra, en dotación de la infraestructura regional, especialmente en vías y recursos de comunicación (conectividad).

En última instancia, la política de lucha contra los cultivos ilícitos debe, por un lado, elevar el costo de oportunidad de incurrir en cultivos ilícitos (este es el principal fruto del desarrollo alternativo exitoso) y, por el otro, hacer efectivo el cumplimiento obligatorio de la ley. Pero dadas las relaciones estratégicas entre cultivos ilícitos, narcotráfico y violencia organizada, todo lo anterior implica la creación previa de un ambiente de seguridad en el territorio que permita proteger a los campesinos cuando toman la decisión de abandonar los cultivos ilícitos.

2. DIAGNÓSTICO Y CONTEXTO DEL PROBLEMA DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

La presencia de cultivos ilícitos en el territorio colombiano fue claramente ascendente hasta el año 2000 cuando alcanzó un máximo histórico de 163 mil hectáreas de coca en 21 departamentos. La última medición disponible del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI– sobre estos cultivos corresponde a 2013, y registró un área de 48 mil hectáreas (UNODC, 2014). Esta, a su vez, ha sido la cifra más baja registrada desde la segunda mitad de los noventa. Por otro lado, la presencia de cultivos de amapola y marihuana no cuenta con una metodología exacta para su monitoreo; no obstante, algunas estimaciones han mostrado que a pesar de algunos períodos de auge en décadas pasadas, estos cultivos han tenido una escala e incidencia marginal sobre el territorio.

El cultivo de amapola se propagó en zonas montañosas, principalmente en los departamentos de Cauca, Nariño y Tolima. Este cultivo que inició en los años ochenta, se mantuvo en niveles entre 4 y 7 mil hectáreas durante los noventa y primeros años de la década de los 2000. Sin embargo, en 2005 el área decreció a 1.950 hectáreas, y la

reducción ha continuado hasta alcanzar un promedio de solo 350 hectáreas durante los últimos cuatro años, de acuerdo con la información reportada por la Policía Nacional.

El cultivo de marihuana no cuenta con ningún mecanismo de monitoreo por lo tanto las cifras son inexactas. Sin embargo, una posible aproximación a la dimensión del cultivo son los reportes de erradicación de la Policía Nacional, que para 2012 fue de 56 hectáreas¹ erradicadas principalmente en el departamento de Magdalena (UNODC, 2013).

Evolución del área de coca

El principal problema de cultivos ilícitos en el país se concentra en la hoja de coca, a pesar de la tendencia decreciente que ha mostrado desde el año 2000. La más fuerte reducción del área sembrada en coca se presentó entre el 2000 y 2004, periodo en el que el cultivo pasó de 163 mil a cerca de 80 mil hectáreas. Luego, hasta 2007, se registró de nuevo una moderada tendencia al aumento, y a partir de ese año los cultivos han mostrado una tendencia sostenida de disminución, hasta llegar, en la medición de 2012, a casi 48 mil hectáreas, el nivel más bajo desde que se tienen mediciones del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), a cargo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Colombia (Ver gráfico 1). Esta cifra comparada con las 60 mil hectáreas reportadas en Perú, hizo posible que Colombia descendiera de la primera posición, como el principal responsable de la coca cultivada en el mundo.

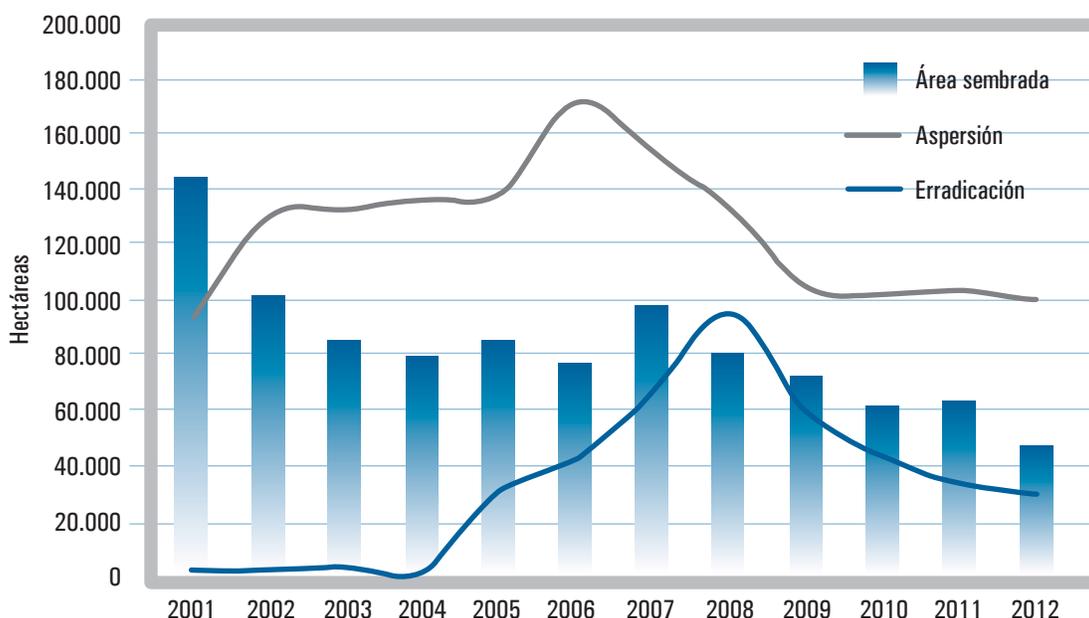


Gráfico 1. Evolución área sembrada en coca, aspersión y erradicación manual 2001-2012.

Fuente: UNODC, informes SIMCI. Censo de cultivos de coca.

¹ La medición de las hectáreas de marihuana y amapola en estos reportes no corresponde a un método técnico exacto.

En términos de la participación regional en la disminución del área total con cultivos ilícitos, los gráficos 2A y 2B muestran que la notable reducción del área registrada con cultivos de coca entre 2000 y 2004 se explica fundamentalmente por la drástica disminución que se produjo en el departamento del Putumayo y, en menor proporción, en Guaviare y Caquetá. En esos departamentos se concentró gran parte de la operación de aspersión aérea de cultivos de coca durante esos años.

La tendencia decreciente observada en los últimos cinco años (2007–2012), en los cuales se logró una reducción del 52 % del área sembrada en coca en el país, se explica principalmente por su disminución en el entorno regional de la Sierra de La Macarena, en el departamento del Meta, donde los cultivos ilícitos se redujeron en 77 % entre 2007 y 2010 (UNODC, 2011), así como en Antioquia y Córdoba, donde se registraron reducciones importantes para 2011 (UNODC, 2012) y en Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca durante el año 2012 (UNODC, 2013).

La serie histórica 2001-2012 de cultivos de coca muestra que los departamentos más afectados lo han sido en forma persistente. Tal es el caso de Nariño, Putumayo, Guaviare, Meta, Caquetá, Antioquia, Vichada, Bolívar, Cauca y Norte de Santander. En estos, se ha concentrado más del 80 de la coca anualmente cultivada en el país. Actualmente, los principales departamentos afectados son Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca.

La caída más pronunciada se presentó en Putumayo entre 2001 y 2002 cuando la coca se redujo un 71 % (Gráfico 2). Nariño ha sido el departamento con mayor afectación oscilando en un rango de 15 a 20 mil hectáreas desde 2002. En 2012 se logró su mayor reducción con un 38 %. Departamentos como Guaviare, Meta, Caquetá y Vichada han mostrado una tendencia decreciente luego de ser los principales productores a comienzo de la década. Antioquia presentó incrementos hasta el año 2007 y luego una gradual reducción. Bolívar tuvo su más alta siembra de coca entre 2007 y 2009, posteriormente ha venido descendiendo. Por su parte, departamentos como Cauca y Norte de Santander han venido presentando un aumento importante de sus cultivos de coca desde 2007, pero sin llegar a compensar las reducciones en aquellos departamentos.

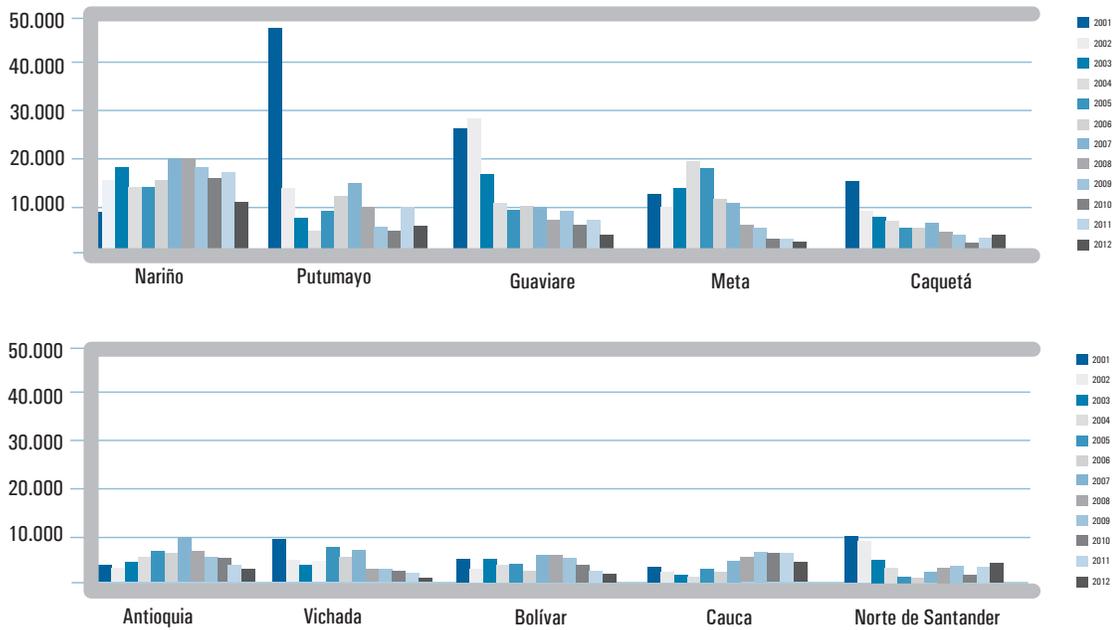


Gráfico 2. Hectáreas sembradas en coca principales departamentos 2001-2012

Fuente: UNODC, informes SIMCI. Censo de cultivos ilícitos.

Estabilidad territorial de los cultivos de coca

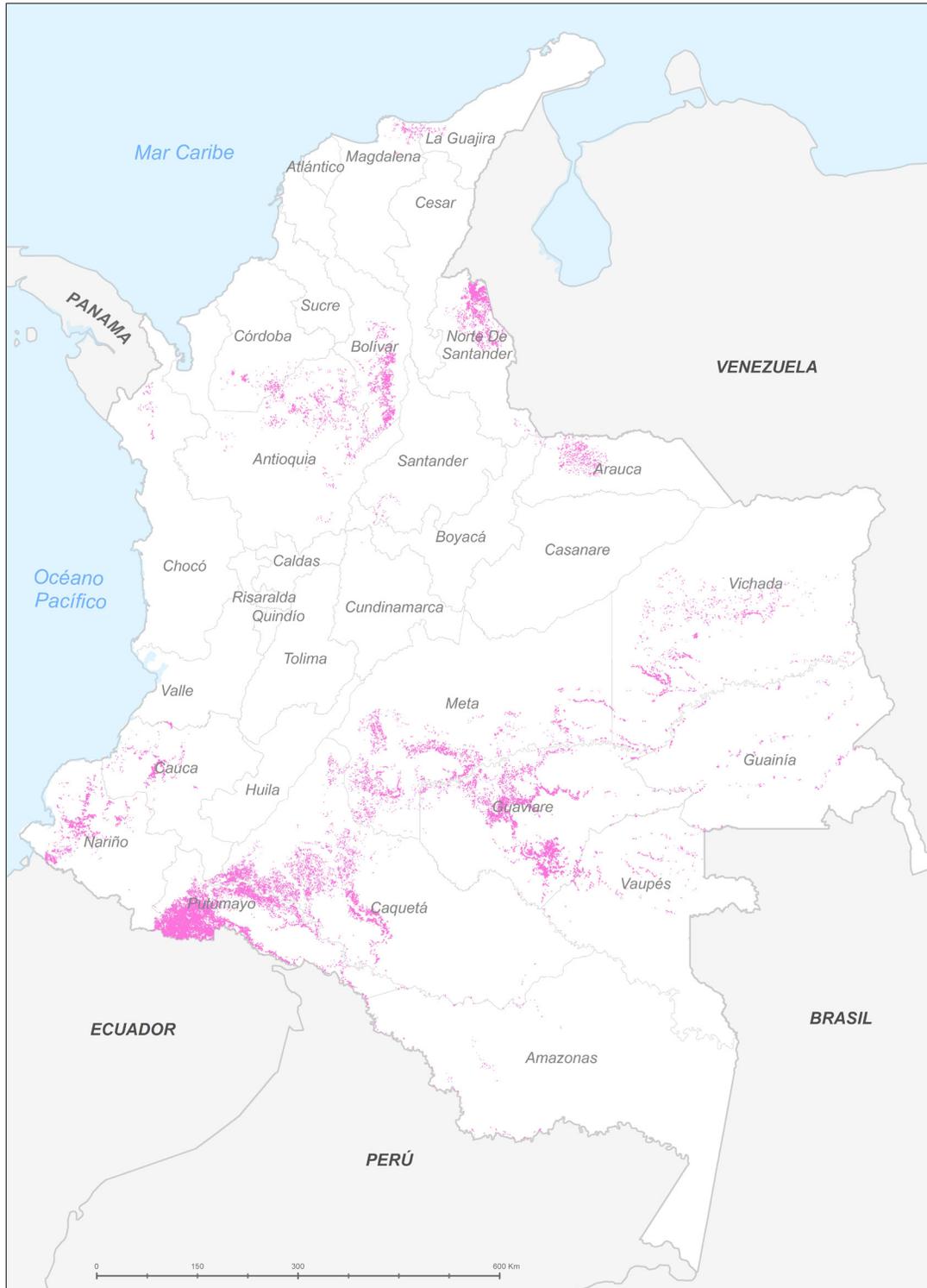
La localización de los cultivos ilícitos a lo largo del territorio tiene cierta estabilidad geográfica en determinados municipios de los departamentos más afectados. El análisis espacial de la dinámica anual de cultivos de coca muestra la persistencia en algunas zonas específicas del país, caracterizadas por su ubicación cerca de la frontera agrícola, por la presencia de grupos armados ilegales que ejercen control territorial y por la debilidad del despliegue de las capacidades institucionales necesarias para garantizar la vigencia efectiva del Estado social de derecho.

La serie de mapas, a continuación, muestra la dinámica territorial de la presencia de cultivos ilícitos entre 2001 y 2012 y destaca la afectación permanente en zonas como El Catatumbo, Nudo de Paramillo, Sur de Bolívar, Tumaco y Sur de Nariño, occidente de Putumayo, Guaviare, Río Caguán y sur del Meta, principalmente.

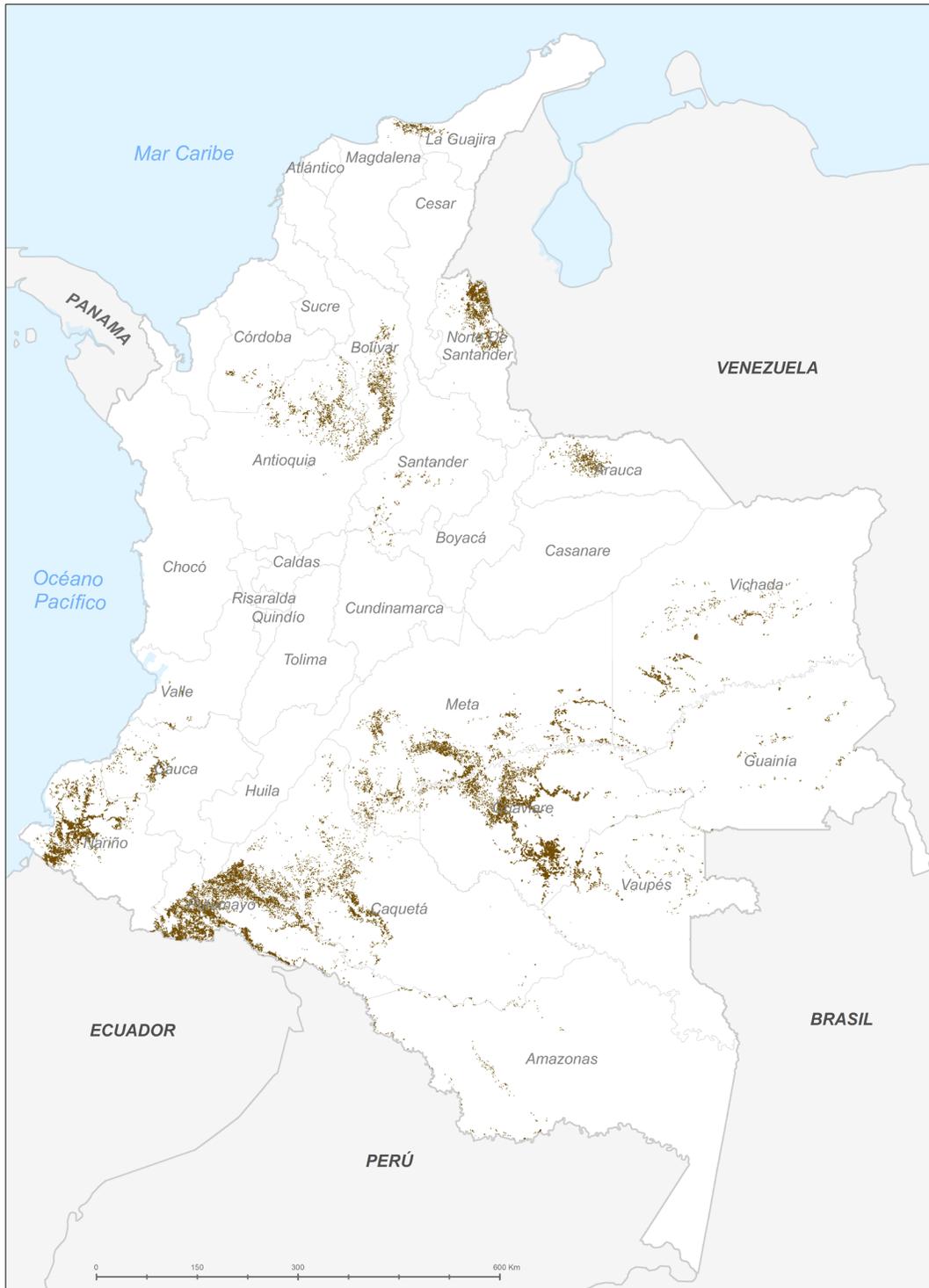
Mapa 1. Densidad del cultivo de coca en Colombia 2001-2012

Fuente: UNODC

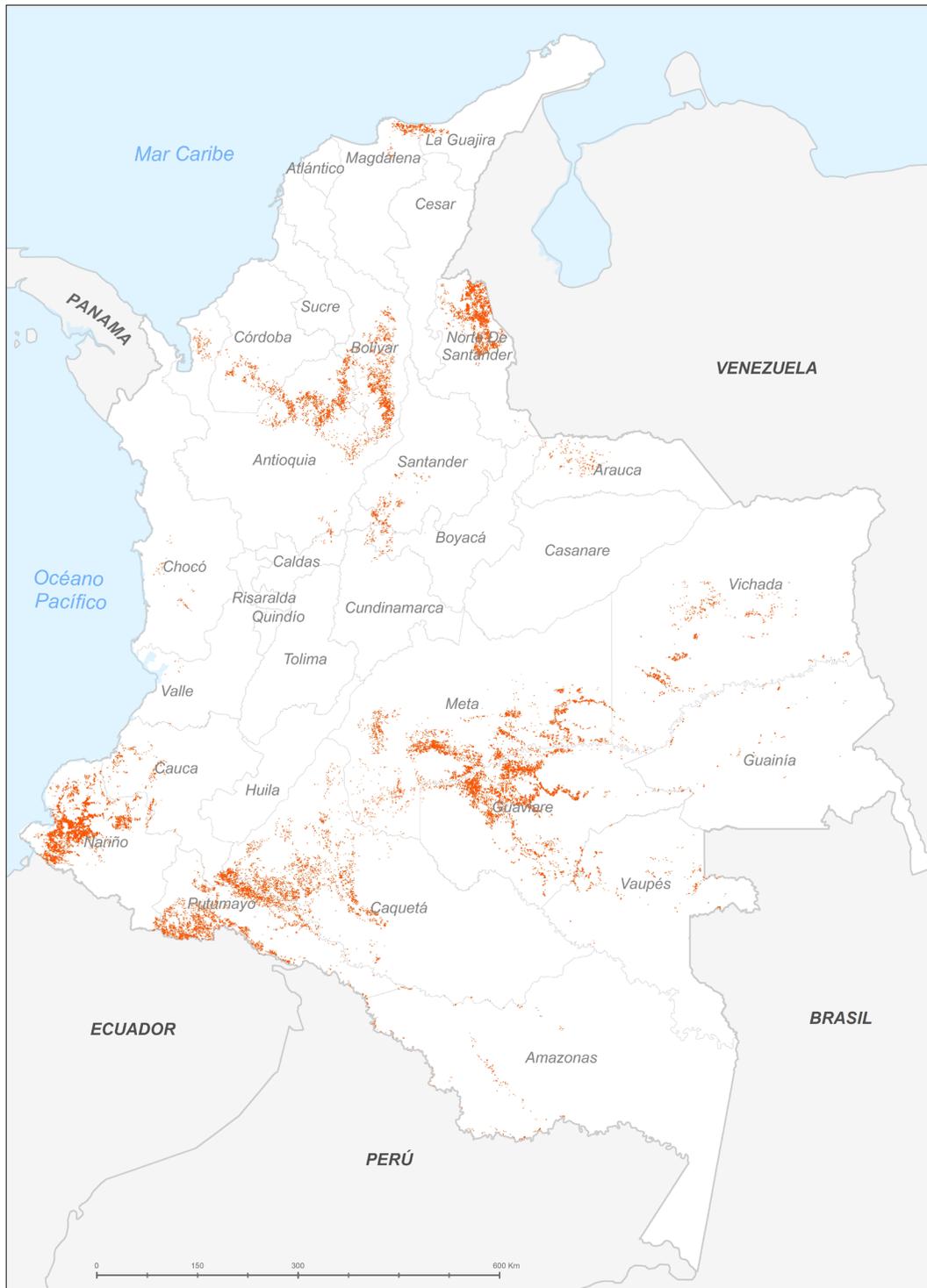
Cultivos de coca 2001



Cultivos de coca 2002



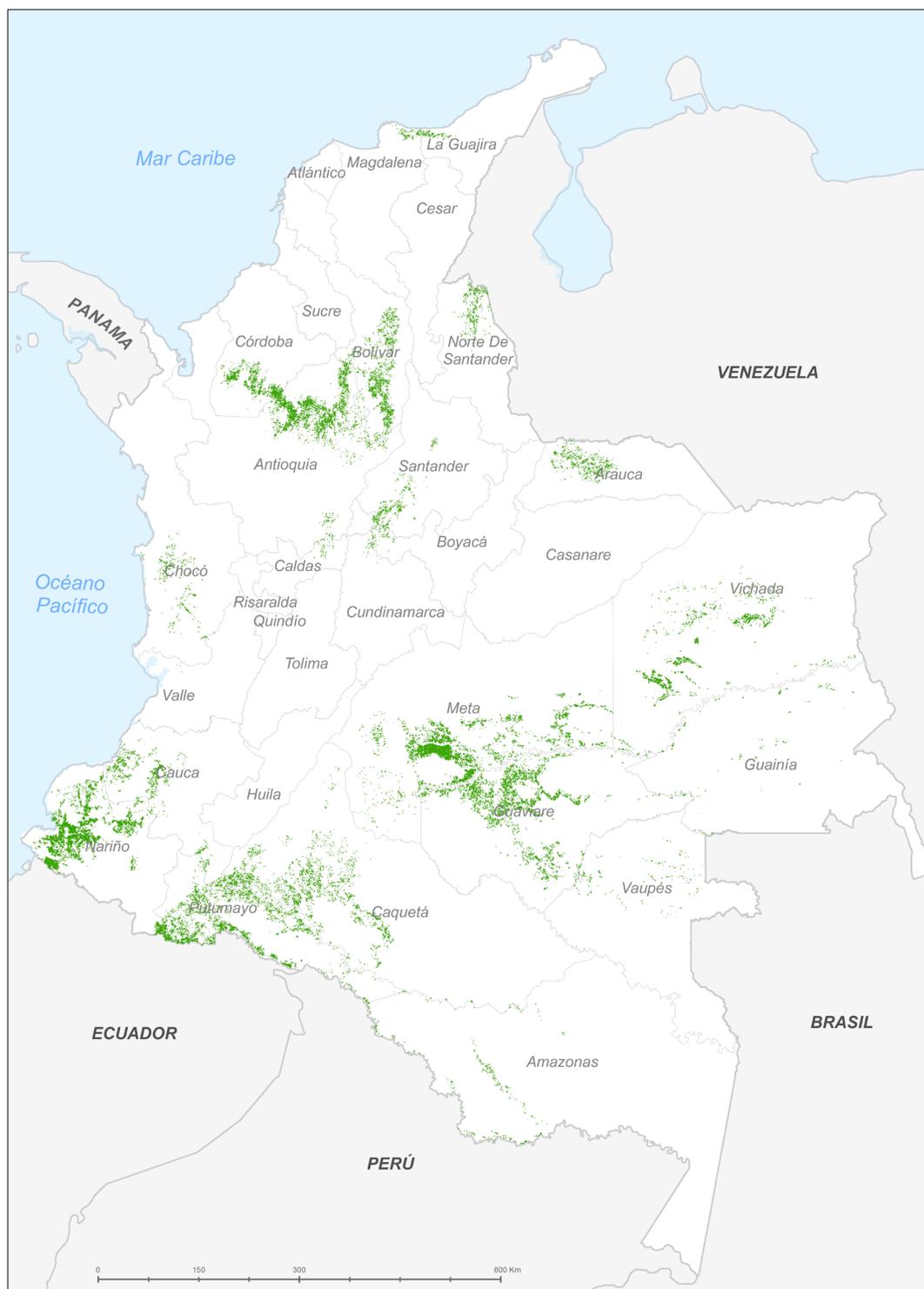
Cultivos de coca 2003



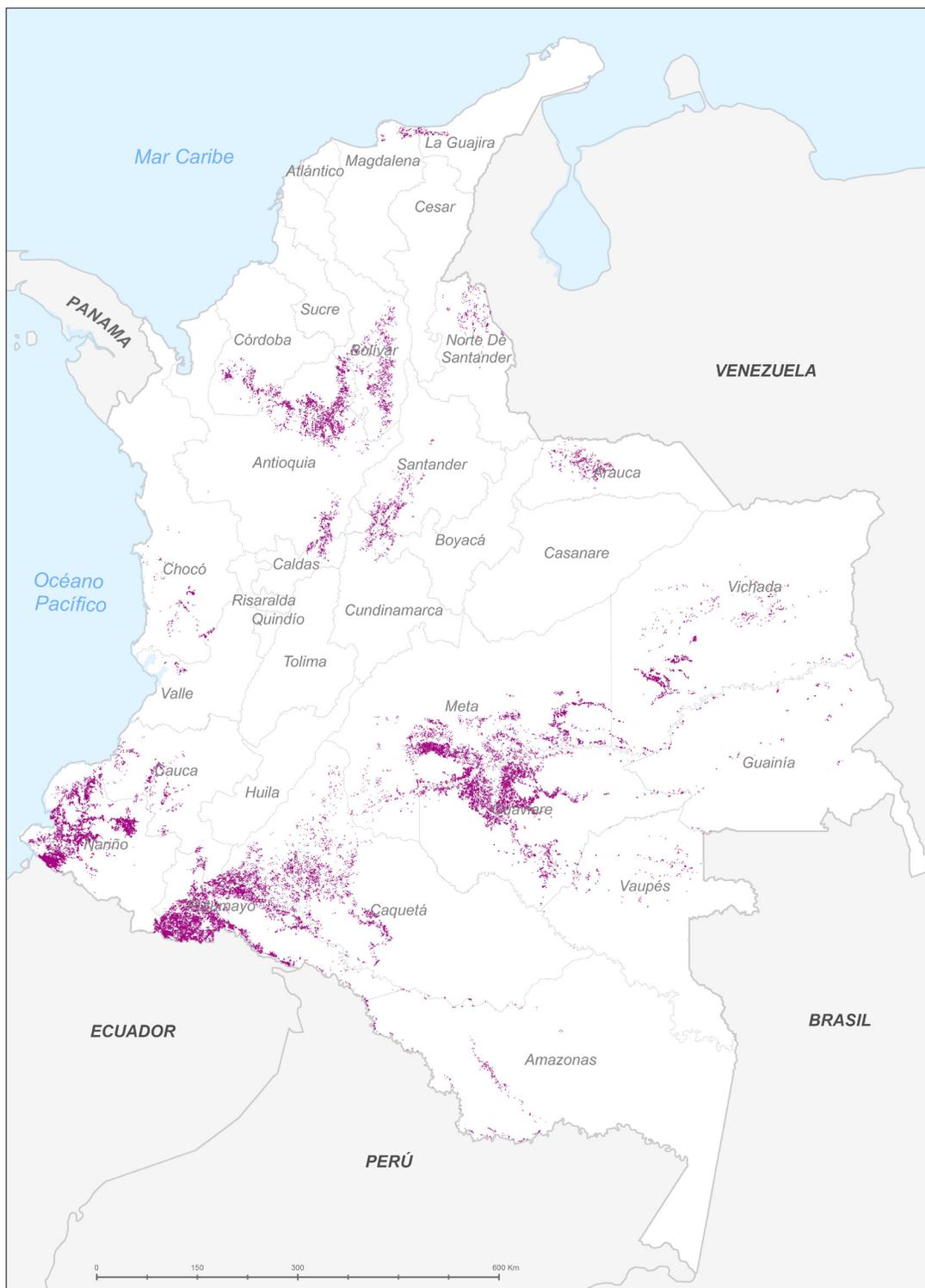
Cultivos de coca 2004



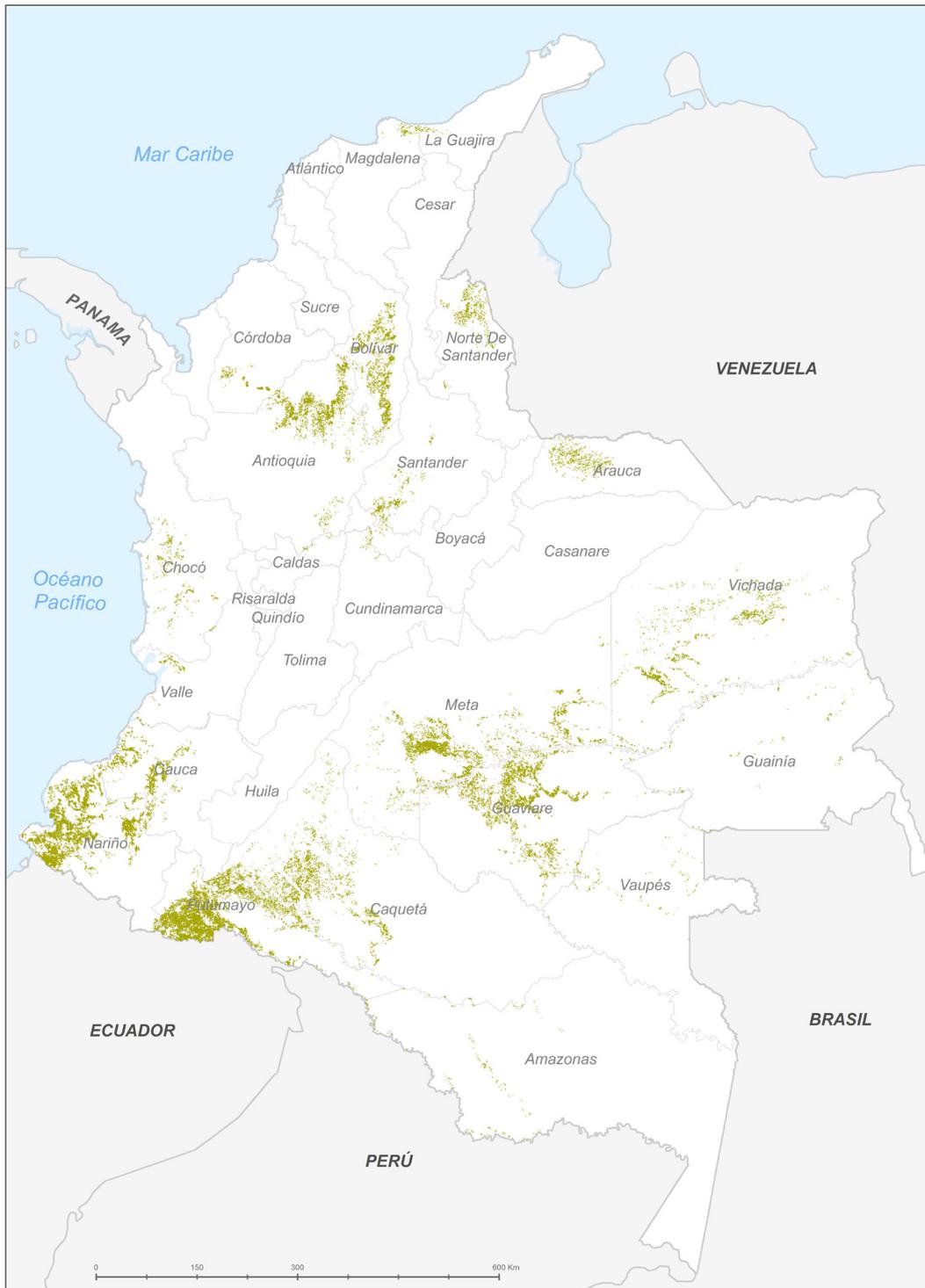
Cultivos de coca 2005



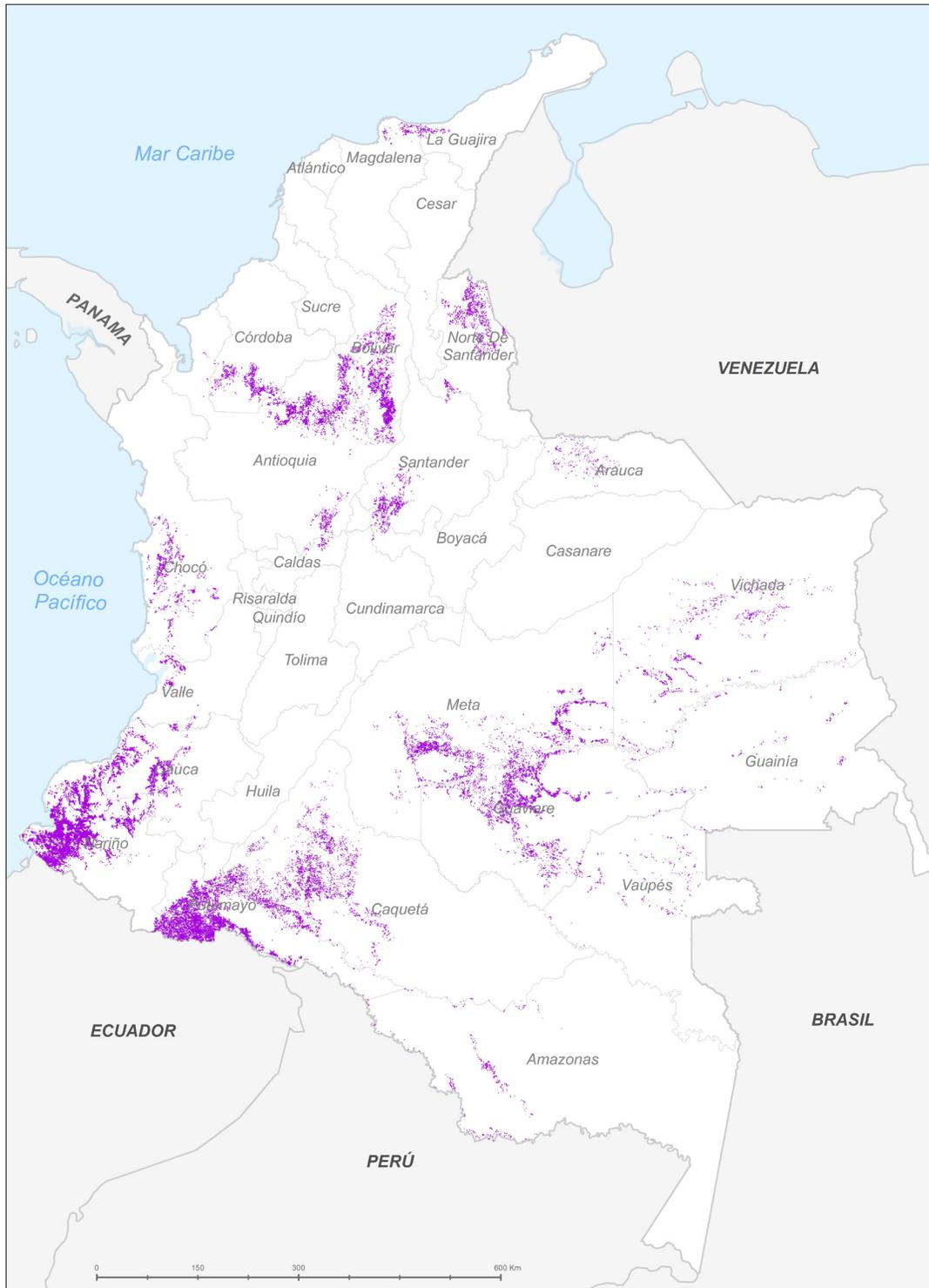
Cultivos de coca 2006



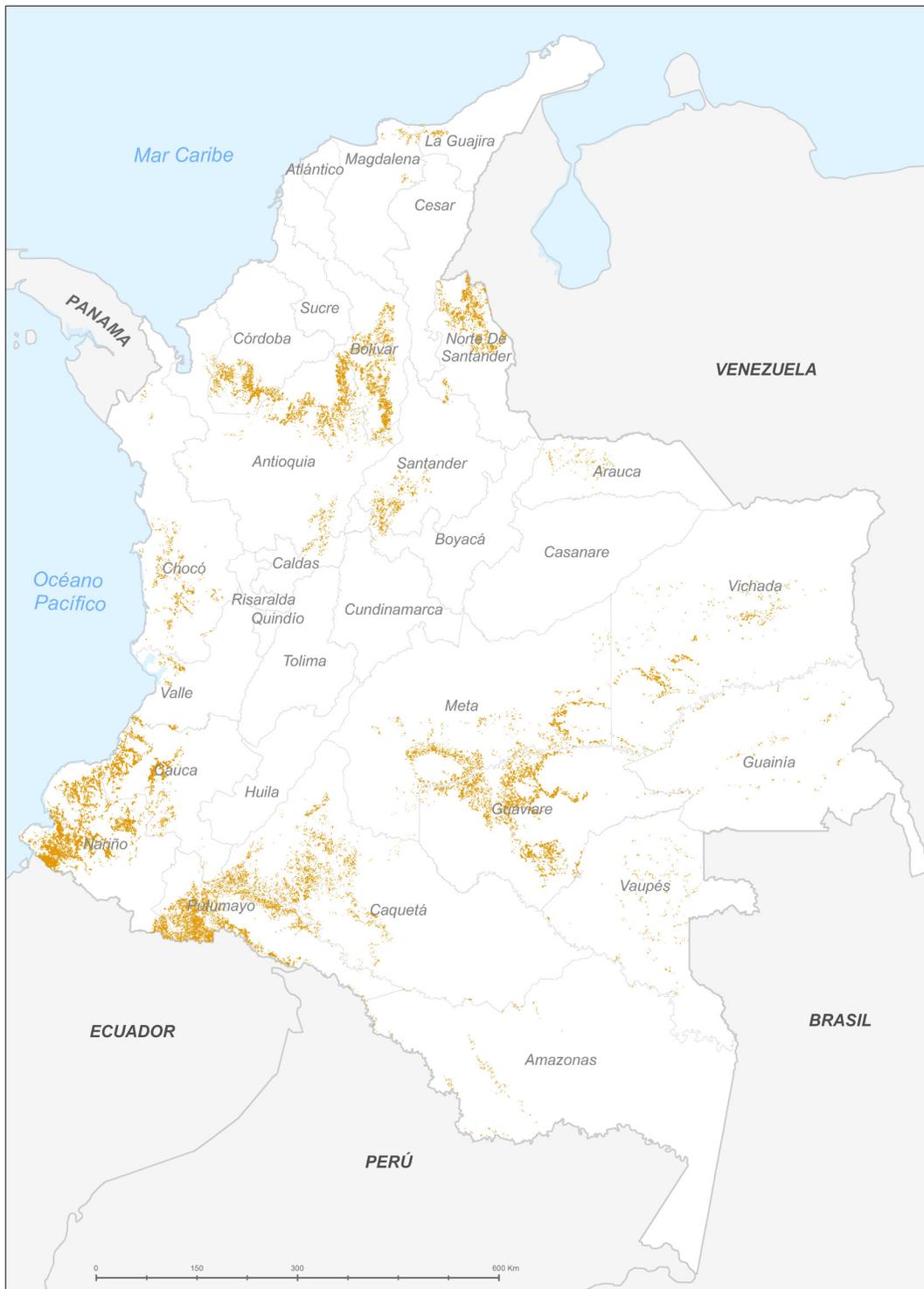
Cultivos de coca 2007



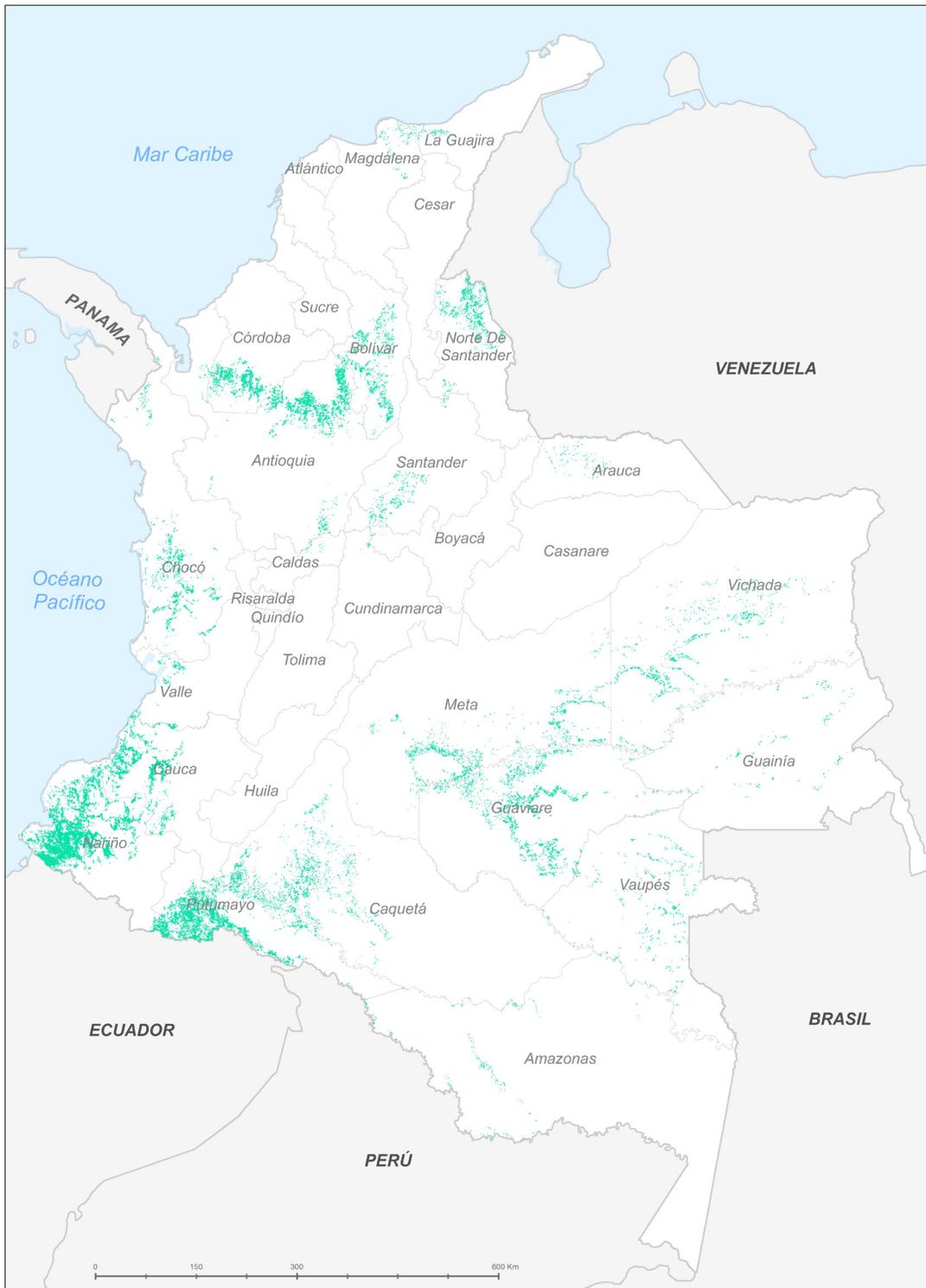
Cultivos de coca 2008



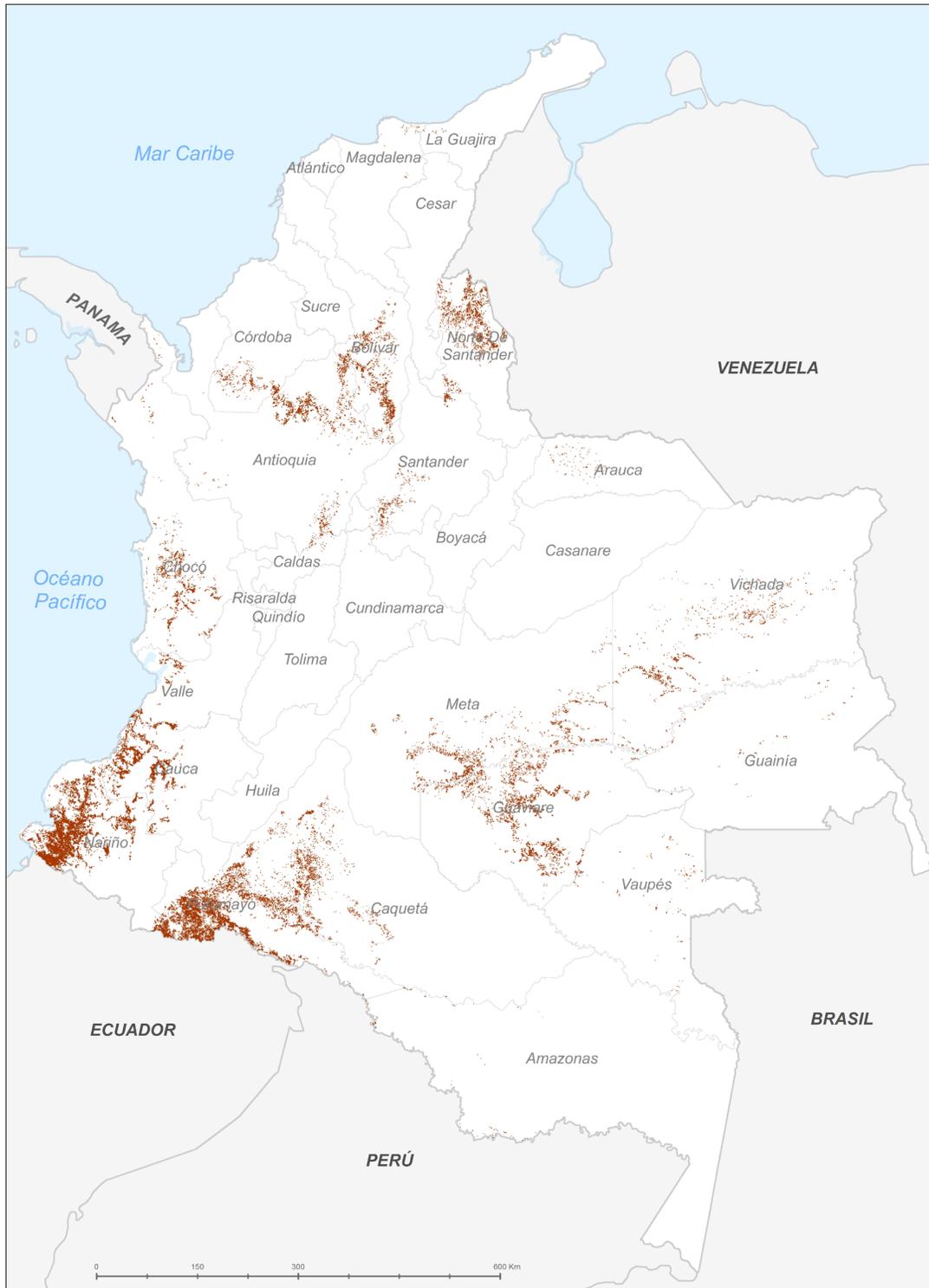
Cultivos de coca 2009



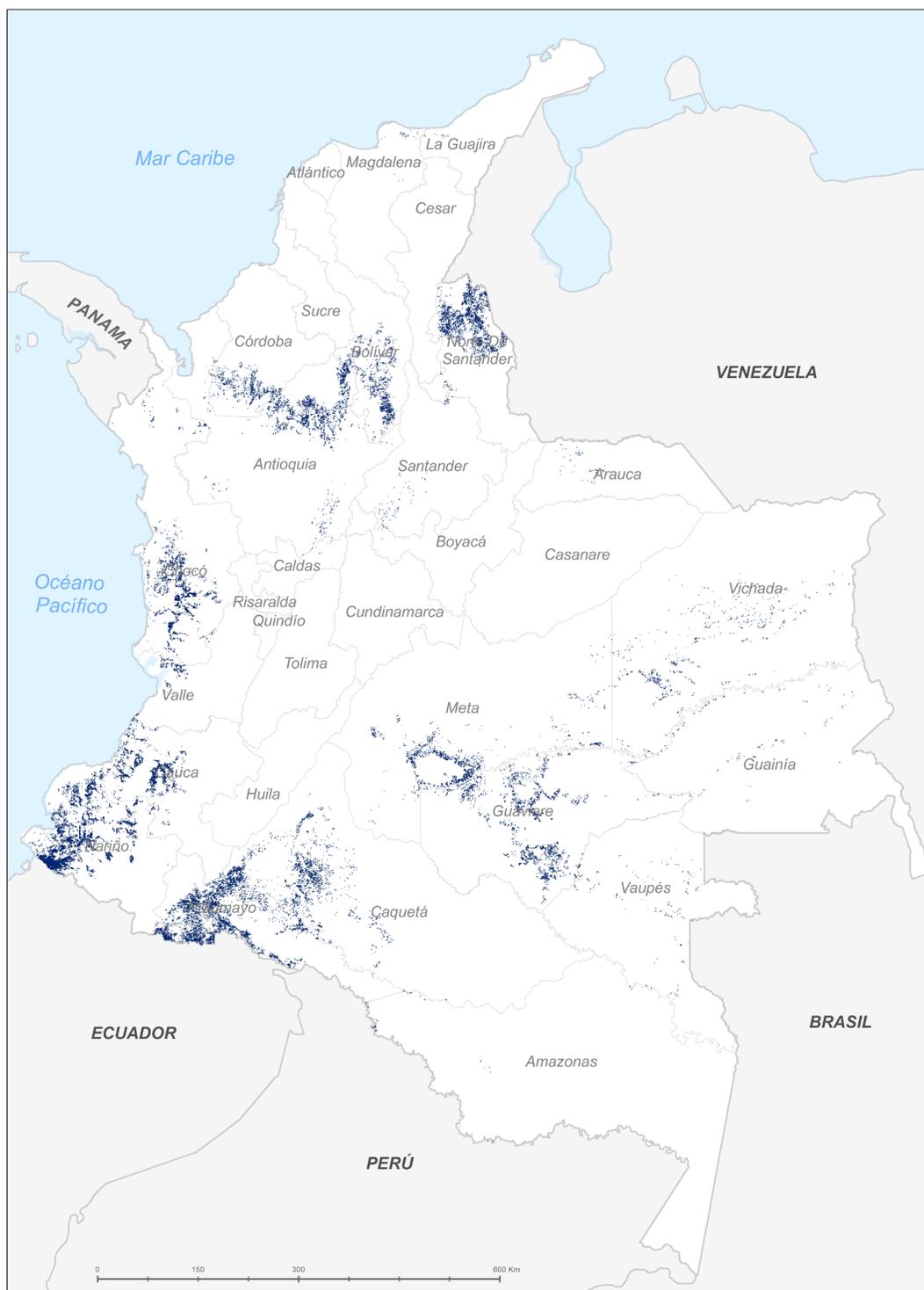
Cultivos de coca 2010



Cultivos de coca 2011



Cultivos de coca 2012



Lo que enfatizan los mapas es la relativa estabilidad territorial de la presencia -aunque decreciente- de los cultivos de coca en el país. Todas las áreas tienen en común la falta de condiciones para el desarrollo y la integración regional, y la presencia de estructuras armadas de poder que ejercen control ilegal del territorio.

El siguiente mapa elaborado por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) muestra la dinámica de la incidencia territorial de los cultivos de coca entre 2003 y 2012. Los territorios en rojo corresponden a los que han estado constantemente afectados por cultivos de coca en los últimos 10 años, que coincide con lo que se observa en la anterior serie de mapas. Las áreas señaladas con color verde corresponden a zonas excocaleras, o sea, que han tenido cultivos de coca pero que, en los últimos tres años, ya no los registran. Los territorios en tonos ocres, corresponden a los que han sido ocasionalmente afectados en los últimos 10 años o, por primera vez en los últimos tres años. Estos territorios son colindantes a las zonas de permanente afectación y muestran el alcance del conocido “efecto globo” que en el país ha ocurrido al interior de las regiones afectadas. Es decir que las nuevas siembras del cultivo de coca por lo general se desplazan a predios de zonas relativamente cercanas.

Aspersión aérea y erradicación de cultivos de coca

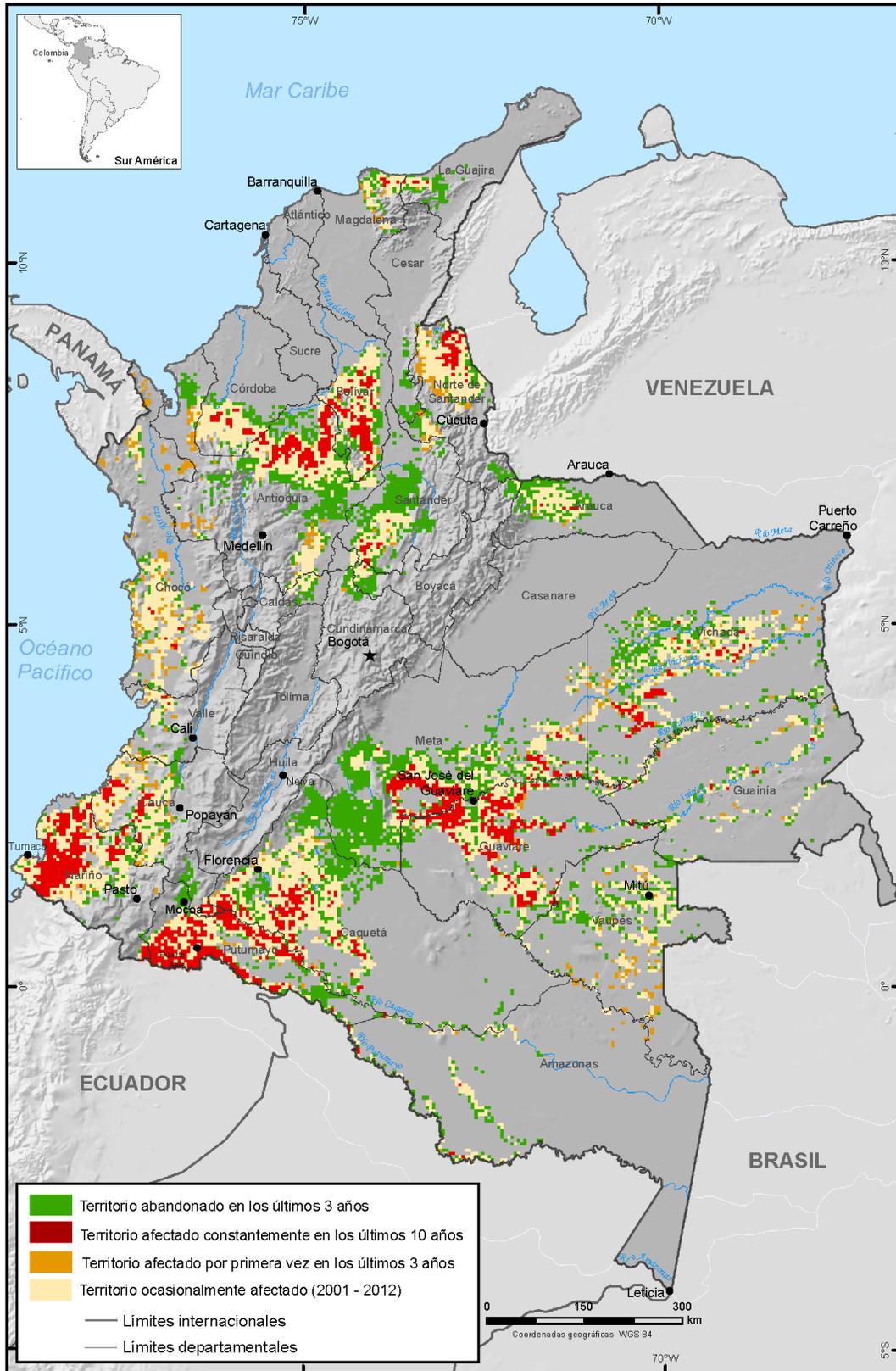
La reducción de los cultivos ilícitos en Colombia ha estado asociada a diferentes modalidades de esfuerzo realizadas por el Gobierno Nacional con el apoyo de la cooperación internacional, sobre todo de los Estados Unidos. De una parte, las operaciones de aspersión o fumigación aérea ejecutadas por la Policía Antinarcóticos con la cooperación técnica y financiera de los Estados Unidos, reportan entre 2001 y 2012 un acumulado de un millón y medio de hectáreas de coca fumigadas. Y, de otra, la erradicación manual forzosa que inició en 2004 con la creación de los Grupos Móviles de Erradicación (GME) operados por Acción Social, y desde 2012 por la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial, en coordinación con la Policía Nacional, los cuales reportaron 404 mil hectáreas erradicadas en forma manual. (Ver Gráfico 1).

La aspersión aérea focalizada territorialmente, y combinada en algunos de esos mismos territorios con programas de desarrollo alternativo que promovieron la erradicación voluntaria, tuvo un impacto relevante en la reducción de los cultivos en los años 2001 a 2004. Estos resultados se observaron sobre todo en el Putumayo, donde en 2002 se concentró el 55 % del total del área asperjada a nivel nacional, al tiempo que se ejecutaba un masivo programa de desarrollo alternativo condicionado a la erradicación voluntaria y al compromiso de no resiembra por parte de las comunidades².

Por su parte, en Guaviare se realizó el 15 % del área asperjada a nivel nacional. En 2003, el 75 % de la aspersión se concentró en Arauca, Guaviare, Norte de Santander y Nariño. La operación se intensificó de forma constante, alcanzando en 2006 una cifra record de 172 mil hectáreas asperjadas acumuladas a nivel nacional durante el año. Desde el año 2007, la operación de aspersión aérea se redujo gradualmente hasta llegar a un nivel de 100 mil hectáreas en 2012 y a solo 47 mil en 2013. En estos últimos años, la aspersión se ha concentrado en Nariño, en su gran mayoría, y en los departamentos de Guaviare, Cauca, Antioquia, Putumayo y Caquetá. En Chocó se hizo aspersión en 2011 y 2012.

² Ver una evaluación de ese programa en: Orduz, R. et al, *Evaluation of USAID/Colombia Programs in Putumayo*, Bogotá, febrero, 2004.

Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca, 2003-2012



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo Apoyado por UNODC
 Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas

La erradicación manual forzosa, por su parte, tuvo un esfuerzo creciente entre 2005 y 2008, año en el cual se reportó la erradicación de 96.000 hectáreas bajo esta modalidad. De la misma forma que la aspersión, esta modalidad de erradicación de los cultivos ilícitos ha sido gradualmente reducida hasta 30.000 hectáreas ejecutadas en 2012 y cerca de 23.000 en el 2013. Los departamentos de Nariño, Putumayo y Antioquia representan un poco más del 50 % de la erradicación manual realizada en todo el país durante 2006 y 2012. Los departamentos de Meta, Cauca y Córdoba han sido otros núcleos importantes para la erradicación manual.

Cambio estructural de los cultivos de coca

Al tiempo que el área con cultivos ilícitos ha disminuido, también se ha presentado un cambio significativo en las características económicas y geográficas de los cultivos ilícitos. Sucesivos informes de SIMCI, han advertido de la tendencia, tanto a la disminución del tamaño promedio de los lotes de cultivo como de la cada vez menor concentración geográfica de los mismos, o sea, se observa una disminución significativa de la densidad territorial de los cultivos ilícitos.

En este sentido, el tamaño promedio de los lotes pasó de 2 hectáreas en el año 2000 a 0.66 hectáreas en 2012 (UNODC, 2013).

Así mismo, la densidad de los cultivos ilícitos mostró cambios sustanciales entre el año 2000 y 2010. El estudio regional realizado por SIMCI (UNODC, 2011), muestra que las regiones de Meta-Guaviare caracterizada por presentar una alta densidad (más de 8 hectáreas por kilómetro cuadrado) y media densidad (entre 4 y 8 hectáreas por kilómetro cuadrado) al principio de década, pasó a ser de baja densidad; inferior a 2 hectáreas por km cuadrado, en 2010.

Sin embargo, en dichos informes destaca un preocupante “efecto globo” hacia territorios de zonas de frontera internacional, comunidades indígenas y afrocolombianas, así como hacia algunos Parques Nacionales Naturales. En ellos, las autoridades enfrentan limitaciones institucionales para desplegar las operaciones de aspersión aérea con glifosato. Así se ilustra en las dinámicas de expansión observadas entre 2000 y 2010, en la zona del Pacífico, donde los cultivos ilícitos se desplazaron en sentido sur-norte y occidente-oriente hacia núcleos ubicados a 500 km de los iniciales, lo cual implicó la afectación de zonas del piedemonte de gran valor ecológico.

La reducción del tamaño de los lotes y su dispersión geográfica están asociados a otro cambio estructural de alta importancia: la disminución progresiva del grado de dependencia económica de los productores directamente involucrados y de las comunidades y territorios afectados con respecto al ingreso derivado de los cultivos ilícitos³.

³ SIMCI también ha detectado y documentado este fenómeno en sus estudios de caracterización económica de los cultivadores de coca.

La disminución del tamaño va aparejada con la reducción de la dependencia económica del productor mientras que la progresiva dispersión espacial se refleja en una decreciente dependencia de la economía del territorio con respecto a esos cultivos.

Este cambio estructural es significativo y relevante a la hora de diseñar políticas y estrategias para el control de los cultivos ilícitos en el futuro. Hasta hace pocos años el “contagio” con cultivos ilícitos involucraba a casi todos los habitantes de un territorio afectado, y la población dependía enteramente, para su subsistencia y sostenimiento del ingreso que obtenían de los cultivos ilícitos. Bajo esas condiciones se vuelve muy difícil lograr una dinámica de reducción de los cultivos ilícitos, pues la alta dependencia crea condiciones económicas (precios relativos) que repelen a la economía legal⁴.

En el nuevo contexto, solo una parte minoritaria y decreciente de los habitantes dependen de los cultivos ilícitos y, aun entre estos, dichos cultivos aportan cada vez solo una parte proporcionalmente menor de los ingresos familiares. La diversificación de la estructura productiva de las fincas está ocurriendo quizás como respuesta a la presión ejercida por las políticas de erradicación manual forzosa y de aspersión aérea, que incluso han reforzado la frustración de los productores con los cultivos de coca como alternativa de ingresos y ha fomentado una percepción creciente de rechazo de parte de las comunidades a la presencia de esos cultivos en sus territorios.

Lo nuevo, en síntesis, es que –con explicables diferencias regionales– en las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, la economía familiar y de los territorios se ha diversificado hacia fuentes legales de ingreso y de subsistencia. Esta es una buena noticia que señala condiciones que tienden a favorecer la efectividad y la eficacia de los procesos de desarrollo rural y de recuperación institucional del territorio, como elementos indispensables para la erradicación definitiva y sostenible de los cultivos ilícitos.

El mencionado cambio estructural (en cuanto tiene que ver con que los lotes son más pequeños y más dispersos) también implica que, al mismo tiempo, los cultivos se van “refugiando” en zonas con mayor control ilegal armado del territorio, aumentando los riesgos para erradicadores y policías en las operaciones de supresión manual. En este contexto, la política actual de control se enfrenta a un creciente costo/eficiencia, a mayores complejidades logísticas tanto para las operaciones con grupos móviles de erradicación manual como para las operaciones de aspersión aérea. Así, el cambio en la disposición geográfica y las nuevas realidades económicas de los cultivos y cultivadores ofrecen una oportunidad y una justificación para revisar las estrategias y adaptar las medidas que permitan acelerar la erradicación definitiva y sostenible de los cultivos ilícitos en el territorio nacional.

Una de las estrategias más destacadas en la lucha contra las drogas en el país, ha sido la financiada con el Plan Colombia, cuyos componentes incluyen no solo acciones de interdicción, fortalecimiento de la capacidad y efectividad de la fuerza pública (tecnología

⁴ Ver un análisis del caso de Putumayo entre 2000 y 2004 en: Orduz, R. et al., 2004.

y operatividad), sino también el apoyo a las instituciones estatales para el mejoramiento de la operación de la justicia y el fortalecimiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, y la implementación de programas de desarrollo alternativo, entre otros.

En resumen, es claro que la política colombiana de lucha contra los cultivos ilícitos no puede ser válidamente calificada como un caso de “fracaso”, al menos desde el punto de vista de la reducción de áreas afectadas, cuyas cifras son muy significativas a lo largo de los últimos trece años. Los cuestionamientos se podrían situar en el campo de los costos humanos, institucionales y en recursos económicos dada la forma como se han implementado las estrategias de erradicación.

3. ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS IMPLEMENTADAS PARA EL CONTROL DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS

La presencia de cultivos ilícitos en un determinado territorio es, ante todo, consecuencia de la ausencia de las capacidades efectivas del Estado para ejercer el debido **control institucional del territorio y garantizar en él, la vigencia del Estado de Derecho**. En estas circunstancias, estructuras organizadas y armadas de poder ilegal asumen, con bajos costos y débil oposición institucional, el control territorial y, por lo general, logran la instrumentación del territorio y de los habitantes para sus fines políticos –cuando se trata de organizaciones guerrilleras– o simplemente criminales, asociadas al narcotráfico.

La propagación territorial de los cultivos ilícitos es una expresión de condiciones que permiten o favorecen el **uso ilegal del territorio**. Los cultivos ilícitos son solo una modalidad, entre varias, del uso ilegal del territorio que genera consecuencias sobre la seguridad y otros derechos fundamentales de los habitantes. Se incluye también, la minería y la extracción ilegal de recursos naturales de flora y fauna, el refugio para acciones de extorsión económica y el secuestro, entre otras.

En Colombia, la **vulnerabilidad de un territorio** a la propagación de economías ilegales, en particular, de los cultivos ilícitos, está asociada a la forma como se van debilitando las capacidades institucionales del Estado a medida que aumenta la distancia que separa las áreas rurales de las ciudades. En tal medida, se van creando oportunidades y espacios territoriales que favorecen –gracias a los vacíos de presencia estatal– el desarrollo de estructuras ilegales de poder territorial, unas veces asociadas a organizaciones insurgentes –guerrillas– y otras, a los llamados grupos paramilitares o a simples bandas criminales, vinculadas a la explotación ilegal del territorio, una de cuyas modalidades son los cultivos ilícitos para sustancias psicoactivas. En el Gráfico 3 se muestra el patrón de vulnerabilidad territorial a la propagación de cultivos ilícitos.

La parte izquierda del gráfico corresponde al espacio urbano y rural cobijado por las capacidades institucionales del Estado y el consecuente control institucional del territorio. Como se aprecia, en las zonas rurales se ha alcanzado un cierto grado de integración territorial y existen las condiciones básicas de control institucional para la vigencia del Estado de Derecho y el cumplimiento obligatorio de la ley. Por ejemplo, los derechos de propiedad de la tierra están formalizados, haciendo fácil identificar a los responsables de cultivos ilícitos, si se presentaran. En ese contexto los cultivos ilícitos no son viables, pues son fácilmente detectables y judicializables.

En la parte derecha del gráfico se representan las condiciones que se podrían calificar como “por fuera de la frontera agrícola” donde predominan los bosques y selvas naturales. Áreas escasamente pobladas, si no deshabitadas por carecer de condiciones mínimas para el asentamiento de poblaciones, sobre todo en cuanto a conectividad, que restringen las posibilidades para establecer actividades económicas diferentes a las estrictamente extractivas e, inclusive las de los cultivos ilícitos. No obstante, los precios favorables por el producto (el valor del kilo de pasta base de coca oscila en torno a los mil dólares), lo que permite asumir elevados costos de transporte, los cultivadores enfrentan limitaciones para su establecimiento dadas las dificultades para el suministro de insumos y la disponibilidad de mano de obra. También, desde el extremo derecho hacia la izquierda del gráfico, se aprecian las condiciones de los territorios en los que es poco viable la expansión de los cultivos ilícitos, hasta no resolver las limitaciones de conectividad.

En la parte central se representa el “territorio rural”. A medida que este se aleja del “espacio urbano” disminuyen las capacidades institucionales y simultáneamente aumenta el riesgo de condiciones que favorecen el control ilegal del territorio. Tales circunstancias determinan la vulnerabilidad del territorio a la propagación de los cultivos ilícitos y aumenta en los territorios de la “frontera agrícola”, donde la densidad demográfica y la falta de presencia estatal se combinan convenientemente tanto para el control ilegal del territorio como para el crecimiento de las economías ilegales y, en particular, de los cultivos ilícitos. Pero, en la medida en que se va adentrando en las zonas boscosas, “más allá de la frontera agrícola”, disminuye la vulnerabilidad del territorio, más por razones de dificultad logística que por la relación entre presencia institucional y condiciones favorables al control ilegal del territorio.

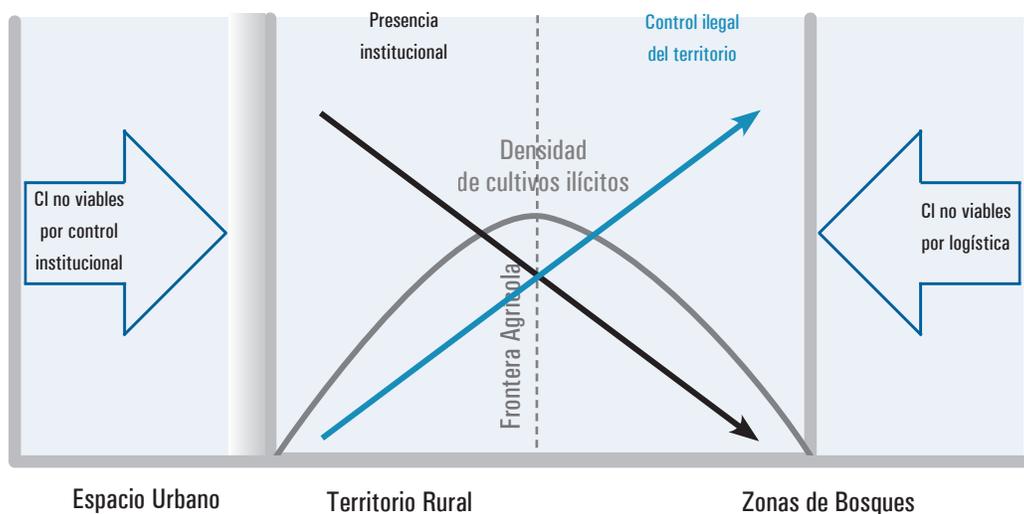


Gráfico 3. Patrón territorial de los cultivos ilícitos

El modelo descrito de vulnerabilidad explica el porqué una política de **erradicación forzosa de cultivos ilícitos** –cuando no está acompañada de una estrategia efectiva de fortalecimiento de las capacidades institucionales en el territorio y de protección y garantía a los derechos de los habitantes– puede resultar **ineficaz, ineficiente y excesivamente costosa para la legitimidad de la institucionalidad estatal** frente a la comunidad. Donde no hay presencia estatal, o la misma es muy precaria, la erradicación –independientemente de la modalidad que se haya utilizado– se contrarrestada con la resiembra o la siembra de nuevos lotes, incluso en la misma zona.

Es ineficaz desde el punto de vista de la **no sostenibilidad de los resultados**, pues ante la falta de control institucional del territorio, las altas tasas de resiembra y la migración de los cultivos a nuevos lotes, incluso dentro de las mismas zonas donde se ha asperjado o erradicado, aseguran la persistencia regional de los cultivos ilícitos. La relación entre el esfuerzo realizado y la disminución del área es tan baja (entre 2003 y 2012, por cada 43,6 hectáreas asperjadas o erradicadas en forma forzosa disminuyó una hectárea en el censo anual de área con coca) que no es seguro que se pueda afirmar, en forma inequívoca, que la reducción del área se debe exclusivamente al esfuerzo hecho en aspersión y erradicación forzosa.

Es ineficiente, desde el punto de vista de los **recursos utilizados y el esfuerzo realizado**. En los últimos diez años (2003-2012) se asperjaron y erradicaron en forma manual cerca de 1.681.802 de hectáreas, pero la reducción fue de 38.552 hectáreas en ese mismo periodo. Los datos de costo por hectárea erradicada o asperjada son muy imprecisos, pero en todo caso no son menores a tres mil dólares por hectárea. Eso significa que Colombia ha gastado más de 5.100 millones de dólares (propios o de cooperación internacional) en los últimos diez años en aspersión y erradicación manual forzosa. Eso implica un costo-efectividad que supera 132 mil dólares por hectárea, y ello suponiendo que la erradicación explique la disminución del área. De hecho, no está comprobado

que esa sea una conclusión inequívoca. La interdicción y los avances en seguridad y control territorial podrían ser explicaciones más plausibles.

Implica riesgos ambientales por **desplazamiento de cultivos ilícitos a zonas de alto valor ambiental y comunidades más vulnerables**. Ante la presión de la aspersión y la erradicación manual forzosa los cultivadores de ilícitos han ido migrando hacia los parques nacionales naturales, los resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, en donde la acción del Estado debe actuar bajo estrictas limitaciones legales o internacionales. Esos territorios se han vuelto “santuarios” donde si bien, los cultivos ilícitos encuentran mayor protección frente a la acción del Estado, los daños ambientales, la conflictividad internacional y la afectación a comunidades vulnerables es mucho mayor.

Implica **degradación de la percepción de legitimidad del Estado** y sus instituciones por parte de los campesinos y comunidades afectados por el problema de los cultivos ilícitos. Tanto la aspersión como la erradicación manual forzosa, cuando no está acompañada de programas de apoyo económico y social, genera resentimiento de las comunidades afectadas hacia la institucionalidad estatal y, por tanto, oportunidades para que organizaciones opositoras y grupos armados ilegales instrumenten ese resentimiento para promover sus fines (políticos o criminales) y elevar el costo político al Estado en sus políticas de control de drogas.

El hecho de que el área cultivada no haya disminuido significativamente en forma proporcional al esfuerzo realizado se debe a que tanto la aspersión como la erradicación manual forzosa se han hecho en áreas donde la presencia del Estado es marginal o no existe y, por tanto, ese vacío ha sido llenado por estructuras organizadas de poder ilegal armadas que ejercen control ilegal del territorio. El efecto que tiene la aspersión y la erradicación manual forzosa se reduce a un aumento en los costos de producción de hoja de coca, los cuales –dada la estructura de la cadena del negocio del narcotráfico– ni siquiera se trasladan a los costos de producción de pasta base ni a los costos de los eslabones subsiguientes de la cadena productiva de la cocaína. Los costos que derivan de la política de erradicación recaen en los cultivadores del arbusto de coca, casi exclusivamente.

No obstante, la **presencia de cultivos ilícitos en un territorio constituye un factor de alto riesgo de vulneración de los derechos humanos, la vida, la libertad y la dignidad de las comunidades campesinas afectadas por los cultivos ilícitos**. Estos atraen y perpetúan en el territorio redes de criminalidad organizada que elevan dramáticamente las tasas de homicidios y de desplazamiento forzado; acentúan el constreñimiento a la libertad política, económica y de movilidad de los campesinos; intensifican la instrumentación de las organizaciones sociales y campesinas; y conllevan la descomposición del capital social y de la cohesión familiar.

Parece haber consenso en que la modalidad más efectiva para erradicar cultivos ilícitos es la erradicación voluntaria. Esta opción surge por convicción de las comunidades sobre las graves consecuencias que derivan de los cultivos ilícitos y por la frustración al

constatar que a través de ellos no solo no mejoraron su situación económica, sino que terminaron siendo víctimas del entorno criminal que los acompaña. No obstante, **para que la erradicación voluntaria sea viable se requiere generar un entorno de mínimas condiciones de seguridad a partir de cierto grado de recuperación del control institucional del territorio.** En ausencia de esas condiciones, las organizaciones armadas ilegales que ejercen control ilegal en el territorio bloquean con amenazas e intimidación las iniciativas de erradicación voluntaria, en la medida que afectan sus intereses y estructuras de financiamiento.

La erradicación voluntaria no siempre es viable debido a la percepción de riesgo para la seguridad -por retaliaciones contra quienes optan o promueven la erradicación voluntaria- que puede permanecer entre los campesinos aún después de que la fuerza pública haya logrado dismantelar la presencia de organizaciones armadas ilegales interesadas en el mantenimiento de los cultivos ilícitos en un determinado territorio. Por ello será necesario que las autoridades puedan **disponer de la capacidad operativa para aplicar esquemas complementarios de erradicación forzosa** (incluida la fumigación en condiciones de riesgo inminente para la seguridad de erradicadores, campesinos y fuerza pública). Además, el recurso de la erradicación forzosa es necesario cuando hay renuencia y resistencia de algunos productores a erradicar voluntariamente sus cultivos en áreas donde ya predomina la disposición voluntaria de la comunidad de erradicar de sus territorios de manera definitiva los cultivos ilícitos. Además, la vigencia del Estado de Derecho implica reforzar el cumplimiento de la Ley.

De otra parte, hay **enormes riesgos ambientales y para la salud que provienen de la presencia de cultivos ilícitos.** Entre los más evidentes efectos ambientales y sanitarios asociados con dichos cultivos están:

- i. Alta tasa de **hectáreas deforestadas** por hectárea bajo cultivos ilícitos. De acuerdo con lo señalado en el Censo de Cultivos Ilícitos de 2012 (UNODC, 2013), entre los años 2001 y 2012 se registraron 259.086 hectáreas deforestadas debido a la siembra de cultivos de coca.
- ii. Las prácticas utilizadas en los cultivos de coca generan **degradación severa a la fertilidad del suelo**, por ausencia de fertilización y falta de prácticas de manejo de la fertilidad del suelo. Cuando los cultivos van reduciendo la productividad los productores los abandonan, pero deforestan nuevos terrenos de bosque para establecer los cultivos de remplazo.
- iii. Los **cultivos de coca son altamente intensivos en el uso de plaguicidas y pesticidas**, los cuales se aplican sin ningún cuidado ni protección provocando daños a la salud, como envenenamientos, afecciones respiratorias, abortos, enfermedades de la piel, etc.
- iv. El **procesamiento de la hoja de coca es muy intensivo en insumos químicos altamente contaminantes**, cuyos residuos son vertidos al suelo así como a los caños y ríos, con grave impacto en la flora y la fauna.

Las políticas del gobierno relacionadas con *cero coca*, y el estricto procedimiento de verificación que toma mucho tiempo, limitan la capacidad del Estado para trabajar con las comunidades en el proceso de transición desde una economía de la coca a una economía legal. Las políticas deben ser más flexibles y los instrumentos debidamente sincronizados con el fin de poder responder adecuadamente a la dinámica y los cambios en estas zonas.

Políticas flexibles, en el sentido de permitir la adaptación de sus instrumentos para responder en forma oportuna y pertinente a las necesidades y prioridades que expresan las comunidades, así como para considerar a las organizaciones de la comunidad local como ejecutores preferentes de obras locales que no tienen altas y complejas condiciones técnicas y financieras, esto es reparación de carreteras veredales, construcción y mejoramiento de infraestructuras sociales y de la comunidad, entre otros. Los indicadores para medir el desempeño de las estrategias para el control de los cultivos ilícitos inciden en la efectividad, la eficiencia y los costos humanos e institucionales de la política contra las drogas. En Colombia ha prevalecido la fijación de metas en área asperjada y erradicada cada año. Este indicador resulta inconveniente, pues está asociado al *esfuerzo* sin considerar la efectividad y la eficiencia del mismo. Las entidades responsables de las operaciones de erradicación tienden a localizar sus esfuerzos donde hay más concentración de cultivos sin considerar las condiciones que determinan la sostenibilidad del logro alcanzado. Como en esas zonas es donde el control ilegal del territorio es más firme, es también donde la resiembra es mayor y los costos en vidas y amputaciones de erradicadores y de personal de la fuerza pública resultan, inaceptablemente, elevados. De otra parte, no se logra consolidar áreas libres de cultivos ilícitos debido a que por debajo de cierto umbral de mínima densidad, el esfuerzo de erradicación no contribuye en forma significativa al logro de las metas anuales impuestas. Cuando la meta es área erradicada, tiende a ser muy bajo el interés en aquellas zonas donde la concentración y la densidad de cultivos ilícitos es muy baja, ya sea por la presión de la erradicación ejercida en el pasado, o porque son zonas de nueva expansión. Así, los incentivos asociados a la forma de medición del resultado no favorecen la intervención *preventiva* ni la de *cierre*.

Cuando la erradicación se anticipa a la desarticulación de la estructura armada ilegal y, por lo tanto, a la generación de condiciones mínimas de control institucional del territorio, la probabilidad de atentados y asesinatos de soldados, policías y erradicadores civiles es alta.

4. RECOMENDACIONES PARA REVISAR LA ESTRATEGIA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS Y DE DESARROLLO ALTERNATIVO

4.1. Sobre erradicación de cultivos ilícitos

- Las acciones de desarrollo alternativo, así como las de represión, por sí mismas, no constituyen medidas suficientes para erradicar en forma sostenible los cultivos ilícitos. El dilema no es entre medidas coercitivas de erradicación y acciones de desarrollo alternativo. Es necesaria una **combinación adecuadamente focalizada de seguridad, justicia y desarrollo integral** (económico, social e institucional) **con operaciones de erradicación en los territorios afectados** por cultivos ilícitos y en las áreas con mayor vulnerabilidad al riesgo de afectación por dichos cultivos. Tal combinación de presencia institucional crea las condiciones, en primer lugar, para la erradicación voluntaria y, por lo tanto, para el desalojo sostenible de los cultivos ilícitos en un determinado territorio y, en segundo, para prevenir el resurgimiento de dichos cultivos en los territorios vulnerables aledaños.
- Establecer un protocolo para la erradicación forzosa (aspersión o erradicación manual) inspirado en principios de efectividad, eficiencia y reducción del daño, y que tome en cuenta la diferenciación en las condiciones de vulnerabilidad territorial.

En **zonas que reúnen condiciones básicas de seguridad** y de presencia institucional del Estado, la erradicación de cultivos ilícitos es indispensable para proteger los derechos humanos y superar la vulnerabilidad de las comunidades afectadas por la presencia de dichos cultivos. En esas zonas se debe promover la erradicación voluntaria y, ante la renuencia o la reincidencia, se debe aplicar la erradicación manual forzosa y, excepcionalmente, cuando haya riesgo evidente para los erradicadores o los miembros de la fuerza pública, emplear la aspersión aérea acompañada de esquemas expeditos de reparación a los eventuales afectados por daños colaterales o por errores en la operación.

En **zonas donde prevalece el control ilegal del territorio** poner el énfasis en la intensificación de las acciones de la fuerza pública y la justicia orientadas a neutralizar y desestructurar a las organizaciones armadas ilegales que operan en el territorio, así como en las operaciones de interdicción y de combate al narcotráfico y contra la provisión de precursores químicos para el procesamiento de la droga; complementar la estrategia con la aspersión aérea y la erradicación manual forzosa en una forma coordinada con la de interdicción.

Lo anterior debe hacerse en un marco de **descentralización en el nivel regional** de la estructura de planeación de operaciones contra cultivos ilícitos y consolidar las funciones de planeación y dirección estratégica en el nivel nacional.

- Diseñar y adoptar una estrategia post erradicación enfocada a consolidar territorios libres de cultivos ilícitos. Esto implica un enfoque en los factores determinantes de la persistencia, así como del riesgo y la vulnerabilidad del territorio a los cultivos ilícitos, con recursos e instrumentos suficientes, oportunos y flexibles. En particular, se requiere el diseño de programas orientados a impulsar la transición a la economía legal mediante proyectos de respuesta rápida en asistencia alimentaria directa, generación de ingresos y empleo a corto plazo y atención a las eventuales situaciones de emergencia humanitaria. Estas acciones, de corto plazo, deben estar articuladas a una estrategia enfocada en la transformación estructural de las condiciones del territorio, dentro de la cual es muy importante la transformación de la estructura productiva y económica del territorio y las dotaciones de bienes públicos y servicios sociales que sustentan el desarrollo.
- Es sentido más amplio, el punto anterior se debe entender como parte de una estrategia de **lucha contra los cultivos ilícitos con enfoque de derechos humanos**, que implica un enfoque territorial basado en la intervención integral del Estado en las zonas afectadas por la presencia de cultivos ilícitos, coordinando en forma estricta las acciones de erradicación con:
 - La seguridad territorial,
 - la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, y
 - la provisión de bienes y servicios para el progreso económico, el bienestar y la calidad de vida de la población.
- El **desmantelamiento de las estructuras del narcotráfico** debe mantener su alta prioridad en una estrategia integral de lucha contra las drogas y los cultivos ilícitos. La neutralización de carteles y estructuras narcotraficantes se refleja inmediatamente en ruptura de los canales de comercialización de hoja y pasta base de coca. El área cultivada decrece –incluso por abandono– aun en las zonas con mayores facilidades para la operación del narcotráfico, cuando los compradores escasean y los precios disminuyen como efecto de golpes efectivos a los carteles de narcotráfico.
- La desarticulación de las organizaciones armadas ilegales en los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos, si no está acompañada de las intervenciones policiales y judiciales que consoliden la seguridad, puede ser sucedida por un aumento de la delincuencia común y la presencia de bandas criminales al servicio del narcotráfico. Esta situación representa una amenaza a la legitimidad de la presencia de la fuerza pública en esos territorios, cuando esta no llega acompañada de la presencia efectiva de las instituciones de justicia (fiscalías y

jueces). Este vacío dificulta la judicialización eficaz y oportuna y, por lo tanto, limita la acción legítima y legal de la policía contra los miembros de organizaciones criminales. El ciudadano corriente puede interpretar esta restricción para la acción policial como complicidad.

- El factor determinante para que una comunidad tome la decisión de abrazar el Estado de Derecho y su consecuente compromiso con el cumplimiento de la Ley, es su creencia en que la presencia de la fuerza pública y la seguridad es permanente, y que la organización armada ilegal –sea cual sea– ya no representa una amenaza creíble. La lealtad de la comunidad con el Estado de Derecho en regiones afectadas por el control ilegal del territorio y los cultivos ilícitos no es impulsada por la ideología –y ni siquiera inicialmente, por las expectativas de asistencia del gobierno– sino, casi por completo, por la percepción de confianza en la seguridad que ofrece la fuerza pública.

La rapidez con que las comunidades toman decisiones colectivas para alinearse con el Estado de Derecho está fuertemente influenciada por la forma como perciben lo que ocurre en las comunidades vecinas, sobre todo en cuanto a la consolidación de la seguridad y la convicción en que la presencia de la fuerza pública es permanente. Si bien, la seguridad es el factor determinante, las expectativas de asistencia y de presencia integral y permanente del gobierno se hacen, con el paso del tiempo, cada vez más importantes.

- En la medida de lo posible, los recursos deben estar disponibles para ser asignados en forma oportuna y flexible. Es esencial aprovechar las oportunidades que se presenten en las zonas donde la seguridad está recién recuperada y la erradicación de cultivos ilícitos está en ejecución. En las etapas iniciales de la presencia del Estado, el tiempo es crítico. Una respuesta rápida, concertada con las comunidades y basada en sus necesidades, puede crear rápidamente una percepción positiva del Estado; una respuesta lenta puede demorar el proceso de fomento de la confianza en el Estado.

4.2. Del Desarrollo Alternativo a la institucionalización, la integración y el desarrollo social y económico del territorio

- Es necesario cambiar el enfoque de la estrategia de erradicación de cultivos ilícitos a otro que tome en cuenta los determinantes de la probabilidad de resiembra⁵. Dicha probabilidad depende del control institucional del territorio (seguridad y justicia) y de las oportunidades para el progreso económico y el bienestar de los habitantes. El establecimiento de condiciones básicas de segu-

⁵ Cuanto más alta la probabilidad de resiembra más infructuosos son los esfuerzos y los recursos destinados a la erradicación.

ridad (esto es, desarticulación de la estructura local de los grupos armados ilegales) debe preceder a la erradicación para que esta sea definitiva y sostenible; y la respuesta del Estado, mediante acompañamiento y apoyo a las comunidades para su transición a la economía legal, debe ir al ritmo de la erradicación, sin llegar a condicionarla al cumplimiento de los programas de desarrollo integral.

- Sin embargo, lo anterior no significa que la erradicación deba ser gradual. Es claro que lo más efectivo es la erradicación voluntaria, pero ésta no puede ser entendida como el resultado de un proceso gradual en el tiempo. La persistencia de cultivos ilícitos en una comunidad es un factor permanente de riesgo para la comunidad que, además, debilita las condiciones para el tránsito a la economía legal.
- Cuando se corrigen los determinantes de la resiembra, las comunidades están dispuestas a erradicar manualmente su propia coca. Las condiciones necesarias para que esto suceda son:
 - Las comunidades deben tener certeza o confiar en que la seguridad proporcionada por la fuerza pública es permanente, y que el cultivo de coca ya no es una opción viable.
 - Las comunidades deben creer que el Estado está firmemente decidido a trabajar en colaboración con ellas en la transición de la coca a la economía legal. Esta asociación está demostrada por las comunidades y entidades estatales que han llegado a un acuerdo mutuo con respecto a los programas de asistencia, sobre la base del cumplimiento efectivo del Estado con proyectos que respondan a necesidades, oportunidades y capacidades.
 - La presencia del Estado debe ser más que visitas periódicas de los funcionarios. Aunque tener al menos un funcionario residente que vive en el entorno de la comunidad aumenta la confianza en el Estado.
- Una circunstancia que facilita consolidar un territorio sin cultivos ilícitos en forma sostenible es la titulación de los predios baldíos. Los títulos de propiedad generan oportunidades de acceso a recursos productivos (crédito y mercados, por ejemplo) y disuaden el uso ilegal de la tierra y de los recursos naturales asociados.
- La Junta de Acción Comunal (JAC) es la unidad básica de organización ciudadana en el medio rural, y a través de ella es que la población expresa su potencial participativo y de interlocución con la institucionalidad pública y privada. Por medio de las JAC la ciudadanía rural gestiona la provisión de los bienes y servicios de interés común (públicos), y en general sus derechos sociales, económicos y políticos. Es decir, en la práctica la JAC es el principal vehículo de participación política de la población rural.

La población rural es muy sensible a las convocatorias a través de las JAC para tratar asuntos de interés común y responde ampliamente. La identificación de

prioridades y la veeduría en la ejecución de proyectos representan escenarios muy fértiles para la efectiva promoción de la participación de la comunidad en el desarrollo de su territorio. La percepción de logro en su interlocución con las instituciones públicas (locales, regionales o nacionales) fortalece a la respectiva JAC y refuerza el compromiso participativo de los ciudadanos que la conforman.

Al contrario, la frustración frente al logro desanima la participación y fomenta el aislamiento institucional del ciudadano y la pérdida de capital social, aumentando la vulnerabilidad a la cooptación de la gente y el territorio por intereses ajenos al genuino interés común de los pobladores.

- La vereda y el corregimiento son la referencia territorial con la que se identifica la población rural, probablemente más que con el Municipio. El corregimiento por lo regular es el referente de acción colectiva para el conjunto de veredas que lo conforman. Por lo tanto, un enfoque de articulación y participación coordinada de las JAC veredales nucleadas por corregimientos les permite a los ciudadanos rurales incidir en forma más efectiva en los procesos de planeación regional, de concertación de programas de inversión y de ordenamiento ambiental y productivo del territorio.
- Las condiciones de participación comunitaria –a través de las JAC– en los procesos de identificación, priorización y ejecución de proyectos de inversión y desarrollo local ofrecen escenarios de fortalecimiento de la cohesión social y política de la comunidad y oportunidades para fomentar nuevos balances de poder local más alineados con los intereses genuinos de la comunidad. La auténtica participación comunitaria en la provisión de bienes y servicios para el desarrollo y el ejercicio de derechos ciudadanos empodera al ciudadano y no alimenta sentimientos de dependencia con respecto a “gestores intermediarios”. Es por eso que la participación comunitaria en la gestión e implementación de los procesos de desarrollo transforma los balances de poder a favor de los intereses de la comunidad antes que a favor de terceros, sean éstos de buena o de mala fe.

Sin embargo, el potencial de poder real que albergan las JAC las hace blanco de interés para su cooptación y manipulación por parte de intereses ajenos, tanto legales como ilegales. Una forma de prevenir esos riesgos de cooptación y manipulación es el involucramiento de toda la comunidad y no solo de los directivos

6 Esta es una “lección aprendida” en el desarrollo de actividades de los procesos de consolidación y desarrollo alternativo. Hay varias experiencias directas en La Macarena que, cuando algunos de los cuadros directivos estaban cooptados, por ejemplo, por intereses ilegales, dichos cuadros procuraron aislar a la comunidad del contacto directo con los programas y pretendieron restringir los procesos de identificación, priorización y supervisión al círculo directivo de las JAC. Exigir la ampliación de la participación a toda la comunidad como condición para continuar las actividades provocó, de una parte, el desprestigio político de los “intermediarios espurios” por el sacrificio que imponían sus restricciones a la comunidad y, de otra parte, el empoderamiento de nuevos liderazgos más auténticamente motivados por el bien común. Tal es también una expresión del cambio en los balances de poder local que derivan de la auténtica participación comunitaria y el fortalecimiento de las JAC basado en esa participación. También la influencia perniciosa de élites políticas tradicionales se vio menguada.

circunstanciales de las JAC en los procesos de identificación, priorización, ejecución y seguimiento de los proyectos y programas⁶.

- Al igual que las JAC para promover la dotación de bienes públicos, las organizaciones de interés económico así como las asociaciones para fines sociales más específicos (ambientales, derechos humanos, cultura y deportes, etc.), pueden amplificar las posibilidades para alterar positivamente la estructura de poder local. Representan también expresiones de capital social que puede ser fortalecido contando con ellas para la ejecución de programas y proyectos que corresponden a sus campos de interés.
- En fin, las políticas que persiguen la erradicación definitiva de los cultivos ilícitos y las economías ilegales del territorio nacional deben ser una combinación de acciones de *fortalecimiento institucional*, *dotación de recursos productivos* (capital, tierra y competencias técnicas) y *desarrollo de la infraestructura* (productiva y social), que constituyen la base que genera las **oportunidades** de desarrollo económico y promueve las **capacidades** en la comunidad (incluidas sus autoridades) para aprovecharlas en beneficio del bienestar y la calidad de vida.

En última instancia, la política de lucha contra los cultivos ilícitos debe, por un lado, elevar el costo privado de incurrir en cultivos ilícitos (este es el principal fruto del desarrollo “alternativo” exitoso) y, por el otro, hacer efectivo el cumplimiento de la ley. Pero dadas las relaciones estratégicas entre cultivos ilícitos, narcotráfico y violencia organizada, todo lo anterior implica la creación previa de un ambiente de seguridad en el territorio que permita proteger a los campesinos cuando toman la decisión de abandonar los cultivos ilícitos.

4.3. Sobre la coordinación interinstitucional

Mecanismos de coordinación interinstitucional son esenciales a nivel nacional (en el direccionamiento estratégico y la obligación del compromiso institucional) y a nivel local y regional (en la planeación operacional y la ejecución de las acciones). La eficacia del mecanismo está estrechamente correlacionada con su capacidad para lograr el compromiso de los altos niveles del Estado, especialmente el nacional. Sin este alto nivel de apoyo, la coordinación interinstitucional tiende hacia lo informal y *ad hoc* y, por tanto, a que la eficacia se limite a acciones de valor puntual y de escasa capacidad de impacto estructural.

- Un plan operativo detallado para cada zona de intervención es fundamental para tener una *hoja de ruta* que permita medir el éxito y precisar una estrategia de salida. Esto es esencial para definir a los ministerios y a las agencias asociadas, a las entidades departamentales, a los municipios y al sector privado y la sociedad civil, una clara expectativa de las necesidades de recursos a través del

tiempo. Además, un plan operativo previamente establecido y acordado facilita la rendición de cuentas.

- Los programas que diseñe el gobierno para responder a las oportunidades en situaciones de transición y de post erradicación deben tener flexibilidad y ser rápidos en su ejecución. Actualmente los programas disponibles tienen procedimientos lentos y burocráticos para ser instrumentos eficaces en las primeras etapas de la transición. Además, algunos de sus requisitos impiden aprovechar oportunidades que podrían dar impulso al ritmo de los avances. Cuando la seguridad y la erradicación de la coca no están sincronizadas con la llegada de proyectos socioeconómicos y de carácter social, el estado de ánimo de una comunidad puede alcanzar rápidamente su punto de hostilidad. Contar con un mecanismo de respuesta rápida disponible para implementar en forma oportuna pequeños proyectos identificados por la comunidad mejora, en gran medida, la impresión de la comunidad con respecto al Estado.
- Las entidades municipales y departamentales deberán estar estrechamente involucradas en todas las acciones dado que representan la presencia permanente y la cara más próxima del Estado en el territorio. Su presencia y participación es de alto valor por lo que simboliza para la dinámica y el cambio estructural.
- La llegada del resto del Estado, una vez que la seguridad se ha establecido, tiende a ser lenta y puede convertirse en una fuente de frustración, especialmente en los procesos de transición de una economía de coca a una economía legal. Esta frustración, sin embargo, se puede moderar si se logra la comprensión, al menos por una parte de la comunidad, de que la presencia del Estado para cubrir sus expectativas es un proceso que requiere tiempo. Así, una estrategia de comunicaciones es necesaria para resaltar los aspectos positivos y los logros, y para moderar las expectativas de la comunidad.

4.4. Sobre la pertinencia de los indicadores de evaluación y desempeño

- Debe ser diseñado y adoptado un sistema de indicadores de evaluación y seguimiento consistente con una estrategia de erradicación enfocada a consolidar territorios libres de cultivos ilícitos. Esto implica un sistema de indicadores que capte los factores determinantes de la resiembra y la persistencia de los cultivos ilícitos, así como de la vulnerabilidad del territorio a la penetración de economías ilegales.
- Fijar objetivos y metas que reflejen la generación y ampliación de territorios libres de cultivos ilícitos al mismo tiempo que se preservan sin cultivos ilícitos los territorios vulnerables (contrarrestar el “efecto globo”).

BIBLIOGRAFÍA

- UNODC (2011). *Estructura económica de las unidades productoras agropecuarias en zonas de influencia de cultivos ilícitos*. Bogotá D.C.
- UNODC (2014). *Censo de Cultivos Ilícitos 2013*. UNODC, Monitoreo de Cultivos de Coca, Bogotá D.C.
- UNODC (2013). *Censo de Cultivos Ilícitos 2012*. UNODC, Monitoreo de Cultivos de Coca, Bogotá D.C.
- UNODC (2012). *Censo de Cultivos de Coca 2011*. Monitoreo de Cultivos de Coca, Bogotá D.C.
- UNODC (2011). *Censo de Cultivos de Coca 2010*. Monitoreo de Cultivos de Coca, Bogotá D.C.
- Orduz, R., Balcázar, A., Rubio, R. y Vasco, M. Evaluation of USAID/Colombia Programs in Putumayo, Bogotá, febrero, 2004

6. La Extradición y el Tráfico de Drogas

Oscar Julian Guerrero Peralta*

1. INTRODUCCIÓN

La extradición y los mecanismos de cooperación judicial han sido herramientas del derecho penal transnacional que pretenden la efectividad de la persecución punitiva en el marco internacional. No obstante, tras una definición tan sencilla de una figura legal aparecen discusiones de fondo que ubican un problema jurídico en los contornos de la política internacional y si se trata de Colombia, el problema se convierte en un caso de la política pura o *real politik*, para utilizar una expresión que comprenda cabalmente el fenómeno¹.

Sin duda, la extradición en Colombia ha jugado un papel fundamental en la historia nacional reciente, no solo por las implicaciones internas de la lucha contra la criminalidad organizada con el narcotráfico² a la cabeza, sino por la compleja forma que adquieren las relaciones internacionales a propósito de este instrumento legal. El primer Tratado internacional sobre extradición en Colombia data de 1888. En ese año se estableció la llamada extradición por vía administrativa, es decir, sin intervención del órgano judicial, y a pesar de que fue contemplada de manera escasa en la antigua legis-

* Abogado y Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Con amplia experiencia en el área de investigación sociológica jurídica. Ha realizado estudios sobre historia legal en la Universidad de Chile y de procedimiento penal comparado en la universidad de Bielefeld Alemania. Investigador del Instituto Max Planck para derecho penal extranjero y derecho penal internacional de Friburgo de Brisgovia y del Instituto de ciencias jurídico penales de la universidad de Göttingen. Fue Jefe de la oficina de investigaciones socio-jurídicas del ministerio de justicia, Asesor en el área de política criminal y seguimiento legislativo de la Fiscalía General de la Nación y de la Procuraduría General de la Nación. Asesor penal del Consejo Noruego para Refugiados. Ha sido Docente de la Cátedra de Derecho Penal y Derecho Internacional Humanitario en las Universidades del Rosario, Universidad Sergio Arboleda, Santo Tomás y profesor de Derecho Procesal Penal de la Universidad Externado de Colombia. Cuenta con diversas publicaciones jurídicas.

- 1 Para una apreciación de este tema véase FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. Documento informe 15. Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas 2011.
- 2 A pesar de ser un instrumento de cooperación para atacar la criminalidad transnacional en su conjunto en Colombia la discusión aparece matizada por la lucha contra el tráfico de drogas. Las estadísticas muestran que el 95 % de las extradiciones otorgadas por el país se cifran en este delito.

lación penal del 1936, la extradición se torna en un problema central de las relaciones internacionales del país a partir de los años 80, cuando el gobierno de Turbay Ayala suscribió en 1980 el Tratado de extradición con los Estados Unidos, cuyo fin obvio era la represión de las mafias del narcotráfico colombiano por cuenta de las autoridades norteamericanas. Desde entonces, la extradición entra en un escenario que traslapa la represión de un delito transnacional con las situaciones de conflicto armado y en consecuencia nuestros problemas de política interna necesariamente se convierten en problemas fundamentales de política internacional³. No sobra recordar que existen episodios históricos de tensión nacional en los cuales la extradición ha sido protagonista. Así, las declaratorias como inexequibles del Tratado con los Estados Unidos por cuenta de la Corte Suprema de Justicia en 1980 y 1987 respectivamente; la toma del palacio de justicia en el año de 1985; la confrontación entre los carteles del narcotráfico y el Estado a finales de los años 80; la consagración de la prohibición de extraditar en la Constituyente de 1991; su reactivación en 1997, sin contar con otros eventos recientes más complejos como la extradición de los jefes paramilitares durante el gobierno de Álvaro Uribe y las solicitudes de extradición de jefes de la subversión, aspectos estos de incidencia mayúscula en los procesos de paz con las fuerzas en conflicto.

Con todo, la primera apreciación que resulta conducente a este respecto es el hecho de que la lucha contra el crimen organizado se ha convertido en el tema principal de la agenda internacional con Colombia, toda vez que un delito como el tráfico de drogas se percibe por países como los Estados Unidos como un problema de seguridad nacional y por Colombia, como un problema internacional de primer orden que para ambos efectos pasa por las agendas de política criminal, con evidente descuido de otras formas de criminalidad transnacional, como por ejemplo, el tráfico de migrantes. En tal sentido, este corto ensayo únicamente está orientado a plantear una idea sobre la efectividad del instrumento de la extradición en la lucha contra el tráfico de drogas a efectos de que el lector pueda percibir las transformaciones complejas del fenómeno de la criminalidad transnacional y las agendas políticas de los países involucrados.

2. EL MODELO DE EXTRADICIÓN NORTEAMERICANO Y SU DISCUSIÓN JURISPRUDENCIAL Y POLÍTICO CRIMINAL

Un análisis *sine ira et studio* ubica la extradición en el contexto de las herramientas de política criminal para evitar la impunidad del infractor penal que evade la justicia al trasladarse a otro país, o para sancionar la conducta del infractor que en tierra extranjera afecta bienes jurídicos de otra nación. En consecuencia, se trata de un instrumento de cooperación judicial que ha sido sometido de manera exhaustiva a debate por las

³ Referencias sobre el problema del papel y el discurso ineficaz de los Estados Unidos en este contexto en KAI AMBOS. Control de Drogas. Política y legislación en América Latina EE UU y Europa. Eficacia y alternativas. Bogotá 1998. p 125-133.

implicaciones que genera en el marco de la soberanía nacional y la capacidad de los aparatos de justicia nacional para aplicar las normas penales pertinentes a delitos transnacionales⁴.

En tal sentido, la extradición siendo un instrumento legal, entre otros, para cumplir los objetivos de evitar la impunidad, aparece sobredimensionada cuando se trata de combatir el tráfico ilegal de sustancias controladas. Por la misma razón, la extradición se incardina en el mismo nivel que tiene cualquier estrategia punitiva diseñada para enfrentar el tráfico de estupefacientes, esto es, que supone el derecho penal como parte de la solución, cuando el derecho penal y todas sus variantes de represión son parte estructural del problema.

Los estudios criminológicos han demostrado hasta la saciedad que la utilización del derecho penal como medio para enfrentar el consumo de estupefacientes y los mercados ilegales está caracterizado por una contradicción interna que predica que es el derecho penal el que posibilita la creación de mercados ilegales y es al mismo tiempo el que se ocupa de su potencial eliminación⁵.

En ese marco contradictorio, la extradición también se asume como otro esfuerzo más en una cadena de estrategias a las que se les augura poco éxito frente a los mercados ilegales de drogas y en consecuencia, el discurso legal internacional prefiere ponderar en buen grado no las pequeñas victorias, sino las amenazas provenientes que tienen las mafias del narcotráfico para los sistemas democráticos. En efecto, es en el contexto del discurso político y jurídico internacional en donde se ha promovido la extradición como una forma adecuada de enfrentar el problema del narcotráfico. En tal sentido, de los tratados bilaterales de extradición poco a poco se ha pasado a instrumentos multilaterales entre los cuales se cuenta la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de drogas estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 o la más reciente Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Transnacional Organizada. En la región, la Organización de los Estados Americanos ha expedido la Convención Interamericana de Extradición, así como los reglamentos modelo para que el sistema de cooperación judicial opere sin dificultad.

Sin duda, la proyección internacional del fenómeno de la extradición viene empujado desde los años 70 por la política criminal norteamericana que instaló el discurso de la lucha frontal contra la criminalidad organizada y dentro de sus estrategias, la extradición de infractores hacia el país del norte⁶.

La legislación sobre extradición aplicable en los Estados Unidos utiliza el vehículo del tratado como forma primordial de colaboración. Actualmente los Estados Unidos

⁴ Véase SCHOMBURG/LAGODNY/GLESS/HACK, *International Legal Cooperation in Criminal Matters*. Beck's- Munich. 2006.

⁵ HANS JÖRG ALBRECHT. *Criminalidad Transnacional, Comercio de narcóticos y lavado de activos*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2001.

⁶ Sobre el tópico relacionado con Colombia puede verse el ensayo de MARK ANDREW SHERMAN, *United States International Drug Control Policy, Extradition, and the Rule of Law in Colombia*; *Nova Law Review* Vol 15. 1991.p 661 y ss.

cuentan con 111 tratados de extradición, producto de una agenda internacional que combina los intereses de represión de las redes internacionales de tráfico de drogas y los distribuidores domésticos en los Estados Unidos, con una política agresiva de intervención en los asuntos internos de los Estados implicados. Antes del año 2000, los Estados Unidos tenían aprobados únicamente 70 tratados de extradición, cifra que luego se incrementaría con la firma de tratados con países como Australia, China, India, Corea, Malasia, Filipinas y Sri Lanka⁷.

La política de extradición trazada por los norteamericanos recurre a tres tópicos que deben contener los tratados para que se puedan aprobar por cuenta del ejecutivo, estos son: la definición de los delitos que permiten la extradición, la evidencia necesaria para extraditar y la reciprocidad entre el país que ofrece y el país que requiere la extradición. En cuanto al primer punto, los últimos tratados de extradición firmados entre los Estados Unidos y los países signatarios han evitado nominar los delitos lo que se ha reemplazado por una fórmula general que establece la penalización de la misma conducta en los dos países con una pena mayor a un año de prisión; de paso se aseguran que cualquier modalidad de criminalidad organizada resulte afectada por la aplicación del tratado. No obstante, existen tres fórmulas distintas a este respecto en los tratados no tan recientes, esto es, (I) se establece un catálogo de los delitos susceptibles de extradición, (II) se establece el catálogo y un anexo al tratado en el cual se propone que los dos países consideran para los efectos del tratado que las conductas están penalizadas en ambos Estados y, (III) se deja abierta la posibilidad de extraditar, denegándola cuando el otro Estado no considera la conducta grave⁸.

A pesar de estas fórmulas, la doctrina y la jurisprudencia norteamericanas discuten sobre el requerimiento de la doble criminalización en el sentido de que la ausencia de un delito en el tratado no es óbice para denegar el requerimiento⁹. En efecto, el punto no es pacífico y la variación de la jurisprudencia da la idea de que las Cortes norteamericanas han optado por una interpretación sumamente amplia en la cual los intereses del tratado están por encima de los elementos de especialidad, de tal manera que la hermenéutica más aceptada concluye que el requerimiento de una doble criminalización no se debe entender en el sentido de que la nominación del delito en los dos países que suscriben el tratado sea el mismo, ni que el objeto de responsabilidad se asuma de manera coexistente en ambos países; basta simplemente que el acto imputado se asuma como una conducta punible en ambas jurisdicciones¹⁰.

⁷ La siguiente información a partir del informe. *Extradition To and From the United States: Overview of the Law and Recent Treaties*. Congressional Research Service. 2010. p 47.

⁸ El marco legal con que utilizamos como fuente de este ensayo en *USAM Chapter 9-15.000 Criminal Resource Manual*. International extradition and related matters.

⁹ Referencias recientes sobre el problema en M. CHERIF BASSIOUNI. *International Extradition: United States*. Law and Practice. Oxford University Press. 6 ed.2014.

¹⁰ *Collins v. Loisel*, 259 U.S. 309, 312 (1922). *United States v. Anderson*, 472 F.3d 662, 664-65 (9th Cir. 2006); *Gallo-Chamorro v. United States*, 233 F.3d 1298, 1307 (11th Cir. 2000); *DeSilva v. DiLeonardi*, 125 F.3d 1110, 1113 (7th Cir. 1997); *LoDuca v. United States*, 93 F.3d 1100, 1112 (2d Cir. 1996); *United States v. Saccoccia*, 58 F.3d 754, 766 (1st Cir. 1995); *In re Extradition of Platko*, 213 F. Supp. 2d 1229, 1236 (S.D.Cal. 2002). "Dual Criminality" Where Extradition to or From Foreign Nation Is Sought, 132 ALR FED 525 (1996 & Sept. 2009).

El principio de doble incriminación establece “que la conducta por la cual se extradita debe ser considerada delito en el país requirente y el país requerido”. En tal sentido el examen se debe hacer sobre tres institutos: la ley penal de los Estados Unidos, la ley penal nacional y el tratado. El tratado contiene una lista de conductas por las cuales se permitiría la extradición, entre otras las relativas al tráfico, producción, posesión o fabricación de narcóticos, así como de otras sustancias prohibidas y sus derivados.

En cualquier caso, la doctrina ha observado que los tratados de extradición no definen el significado de las conductas sujetas a extradición; únicamente se nominan las acciones y se establecen las fórmulas para identificarlas. Por consiguiente, los jueces correspondientes deben examinar si la persona solicitada en extradición se ubica en la conducta catalogada en el tratado.

A estos efectos, la Corte Suprema de los Estados Unidos y las Cortes de los Circuitos de Apelación han optado por utilizar el criterio de finalidad y el efecto “útil” de cada país para la definición del requisito de doble incriminación. En la decisión *Collins vs Loisell*, la Corte Suprema de los Estados Unidos afirmó que la doctrina de doble incriminación no exige que la definición de la conducta imputada en el país requirente y en el país requerido posea exactamente las mismas características. En este caso, la Corte se orienta por un criterio teleológico y establece que basta la nominación de la conducta como delictiva en los dos países para satisfacer el principio de doble incriminación. Si se siguen los criterios de esta doctrina, el Artículo 2. Sección II del Tratado suscrito entre Colombia y Estados Unidos cumpliría con este criterio¹¹.

En *Factor vs Laubenheimer* la Corte Suprema de los Estados Unidos amplía el criterio teleológico relacionado con el principio de doble incriminación definido en la sentencia *Collins*. En este caso, la Gran Bretaña solicitó la extradición de un infractor de los Estados Unidos, por la receptación de dinero obtenido fraudulentamente. El delito cometido por Factor tuvo lugar en Illinois, donde Factor había vivido. Factor argumentó que debido a que la ley penal de Illinois no cubría de manera específica este delito por el cual Gran Bretaña solicitaba la extradición, su extradición violaba el principio de doble incriminación y en consecuencia debería ser revocada. En desacuerdo con este argumento, la Corte dio vía libre a la extradición con fundamento en el hecho de que allí donde existan posibles discusiones relacionados con la construcción de las conductas penales, se impone una interpretación abierta y se evita una interpretación restrictiva. En tal sentido, la Corte concluye que los principios que controlan la interpretación de los tratados internacionales y las relaciones diplomáticas entre naciones, y la buena fe inherente a la suscripción y efecto útil de los tratados, requiere de interpretaciones extensas. Esta suerte de construcción amplia, de conformidad con la Corte, es la que permite un efecto útil a la intención de las partes de asegurar el cumplimiento del instrumento sobre las bases de equidad y reciprocidad. La doctrina Factor recorre así un enfoque que desafía

¹¹ Un examen de derecho comparado sobre este punto y la jurisprudencia aportada por el tratado Colombia-USA en STEVEN Y OTERA. *International extradition and the Medellín Cocaine Cartel: Surgical removal of Colombian Cocaine traffickers for trial in the United States*. Loyola Marymount University –Loyola Law School. Vol 13. 1991. p 995 y ss.

el carácter de tipicidad estricta que manejan los países de tradición jurídica continental. Obviamente la crítica de la literatura de esta posición establece que una interpretación amplia siempre se mostrará a favor de la extradición, no obstante que el objeto del tratado es justamente la limitación de los delitos por los cuales procede la misma¹².

Como es obvio, esta discusión apareja problemas para la interpretación penal de los países de tradición jurídica continental y que se concretan en la duplicidad de figuras que se manejan en los dos sistemas legales¹³. Así, la queja existente en los informes al Congreso de los Estados Unidos sobre el principio de doble incriminación responde al hecho de que las construcciones legales de varios países signatarios no permiten una interpretación amplia de las conductas, como también la confusión de delitos con sistemas de imputación, por ejemplo, la confusión entre el delito de concierto para delinquir o asociación ilícita y la conspiración. Según las discusiones sobre el punto, el intento de las Cortes norteamericanas se orienta preferiblemente a la construcción de delitos federales, por ejemplo delitos relacionados con el estatuto *Racketeer Influenced and Corrupt Organization* (RICO), y para efectos de imputación se refieren a verdaderos modelos de coautoría como la ley Continuing Criminal Enterprise Act (CCE)¹⁴.

En cuanto al segundo tópico, la noción de evidencia necesaria resulta importante para definir el soporte probatorio mínimo que los países concernidos acuerdan para que resulte procedente la extradición. La fórmula por la que han optado los negociadores norteamericanos depende del sistema legal en el que se encuentra el país que pretende suscribir el tratado. En tal sentido, los países de tradición anglosajona exigen prueba suficiente para adelantar el procedimiento con un pronóstico claro de condena, demostrado así por la Fiscalía¹⁵. Este aspecto ha sido interpretado en el contexto de los países del Common law como “causa probable”. Los países de tradición continental son menos exigentes frente a este requisito, toda vez que el umbral probatorio para otorgar la extradición se asocia con los requisitos para expedir una orden de captura o para proferir una detención preventiva. En el procedimiento penal norteamericano, para los efectos de definir los supuestos de causa probable en los eventos de extradición, se

¹² Sobre este aspecto véase MC Bassiouni. *International extradition United States Law and Practice*. 1987. p 319.

¹³ La historia del problema en los Estados Unidos proviene de las aplicaciones del siglo XVIII, a propósito de la noción “Jay Treaty” véase a este respecto, JONATHAN HAFEN. *International Extradition: Issues arising under the dual criminality requirement*. Brigham Young University Law Review. 1992 p 191-230.

¹⁴ La noción de empresa criminal continua es justamente una respuesta de la ley norteamericana a las dificultades de la doble incriminación como principio fundamental de los tratados de extradición. Para efectos de solucionar el problema la jurisprudencia reciente, especialmente *United States Vs Levy*, considera que en casos de crímenes federales las formas de conspiración permanente para introducir sustancias ilegales en los Estados Unidos son en sí mismas delitos que permiten la extradición. Para nuestros efectos esta noción corresponde a un elemento (permanencia) del concierto para delinquir y en consecuencia antes de la observación del delito propiamente dicho se antepone una observación sobre el interés de los Estados vinculados en la represión del delito. Véase Roger Mc Donough *Collaring Drug Kingpins: International Extradition and Continuing Criminal Enterprise in United States v. Levy*. Maryland Journal of International Law. 1992. P 127- 145.

¹⁵ La sección relativa a este punto del manual que utilizamos se refiere a este aspecto de la siguiente manera, con las declaraciones juradas: Affidavits. If the fugitive has not been convicted, it will be necessary to provide affidavits establishing the commission of the crime and the identity of the fugitive as the author of the crime. (If the fugitive has been convicted, see this Manual at 609. To satisfy this requirement, the prosecutor should prepare affidavits for signature by investigators, witnesses, co-conspirators or experts that, taken together, establish that each crime for which extradition is sought (1) was committed (2) by the fugitive. Affidavits should be prepared with formal captions showing the name of the court and the style of the case. Each affiant should state clearly and concisely the relevant facts, avoiding hearsay if possible.

realiza una audiencia que no tiene por objeto la definición de la responsabilidad penal de acusado, sino más bien un examen preliminar para determinar si la forma en que se ha tramitado el caso justifica la privación de la libertad frente al delito imputado. La administración de justicia define en este caso sobre la relación entre la libertad y la causa probable frente a la acusación que ha realizado la fiscalía. Cuando se habla de la definición de causa probable, el examen se fundamenta en una mínima actividad probatoria que lleve al juez al convencimiento de que el extraditado ha cometido el delito que está referenciado en el tratado de extradición. El extraditado puede ofrecer evidencia para contradecir o minar la existencia de la causa probable.

Las reglas de procedimiento y prueba relativas a las formas de sustanciar un juicio no resultan aplicables para esta audiencia, como tampoco son aplicables las reglas relacionadas con la forma como se adelantó la detención, ni tampoco las reglas correspondientes a un juicio sin demoras injustificadas, cuando el procedimiento de extradición se ha iniciado en otro país. No obstante estas previsiones, la discusión sobre el fundamento y requerimiento probatorio para extraditar debe tener en cuenta otras garantías como la prohibición de doble persecución¹⁶. A este respecto, la jurisprudencia discute con el hecho de que la prohibición de persecución múltiple se aplica para casos dentro de una misma jurisdicción, pero no opera para eventos que incluyen dos Estados soberanos. En el caso de la interpretación de los tratados de extradición, se entiende que la extradición se otorga para que otro país aplique su jurisdicción sobre un delito que concierne a dos países involucrados en la comisión o para que el justiciable cumpla la condena cuando ya una jurisdicción se ha manifestado sobre la comisión delictiva y requiere que se cumpla la pena impuesta. En tal sentido se habla de la misma acción o el mismo evento a efecto de no recaer en la posible vulneración del *ne bis in idem*¹⁷.

La noción de reciprocidad, si bien no hace parte propiamente de un tratado, sino que corresponde a un principio básico de colaboración en las relaciones internacionales que el derecho público asume bajo el manto de una especie de intereses conjuntos de los Estados que se prestan la máxima cooperación para un fin común, también puede jugar un rol especial en la interpretación de ciertos aspectos de la extradición, pues como es bien sabido las pautas de comportamiento estatal, en la medida que disponen sus políticas para cumplir de buena fe los tratados, crean una práctica favorable y dispuesta a la cooperación. La Corte Constitucional en nuestro medio ha reconocido este principio.

El reporte rendido al Congreso de los Estados Unidos sobre extradición en el año 2011, reafirma que más allá de la reciprocidad, las normas del país en donde se asila el infractor y los tratados de extradición aplicables gobiernan la materia para los casos en los que se requiere la extradición de un infractor hacia Estados Unidos. Las solicitudes de extradición provienen del Departamento de Estado cuando se trata de someter al infractor a juicio bajo la ley federal o estatal, en tanto que la Sección de Asuntos Inter-

¹⁶ Discusiones a este respecto en un caso sobre Filipinas y la ley aplicable sobre la Convención contra la Tortura en STEPHEN I VLADECK. Habeas corpus, Due Process and extradition. *Cornell Law Review*, Vol 98 N°20, p 20-34.

¹⁷ M. CHERIF BASSIOUNI, *International extradition: United States Law and Practice* 5th ed. 2007

nacionales del Departamento de Justicia se encarga de la aprobación de las solicitudes de extradición de las personas condenadas.

El primer paso es determinar cuál infractor es extraditable. El Departamento de Justicia realiza la verificación de viabilidad de la extradición identificando el país en el cual se encuentra el infractor. Si Estados Unidos no tiene un tratado de extradición con el país donde se encuentra refugiado el infractor, la extradición puede ser posible por la vía de otros instrumentos multilaterales que lo permitan, o la adaptación de las legislaciones a los requerimientos internacionales. Las causales de rechazo de la extradición se relacionan con la nacionalidad, la doble incriminación, límites legales y condenas a pena de muerte.

Sin duda el problema más complejo se refiere a la doble incriminación, pues como se había anotado, la equivalencia de las conductas entre el país requirente y el país requerido no son generalmente coincidentes y para la solución normalmente se recurre al *factum* sin consideración a la nominación jurídica. Los manuales oficiales sobre requerimientos de extradición expedidos por el ejecutivo para que los funcionarios públicos competentes ejerzan esta facultad sin los tropiezos que son propios del derecho internacional reducen la documentación a los siguientes aspectos:

- i. Es una declaración jurada del fiscal en la cual se describen los hechos del caso, los cuales incluyen los nombres, nominación de la causa y lugar de citaciones, con su respectivo control judicial (especialmente si la extradición se solicita a un país de derecho continental).
- ii. Copia de la normatividad que el requerido ha violado, así como las normas que regulan las penas que pueden ser impuestas en caso de condena, y las limitaciones legales aplicables.
- ii. Si la persona requerida ha sido condenada y sentenciada, se debe documentar: la prueba de la identificación, la documentación judicial certificada de la condena y los lapsos de tiempo en que la persona estuvo privada de la libertad si es el caso, y las limitaciones de orden legal para el cumplimiento de la pena.

Si el Departamento de Justicia aprueba la aplicación para la extradición, la solicitud y la documentación correspondiente son enviadas al Departamento de Estado, traducidas si es necesario, y con su aprobación se continúa la actuación a través de los canales diplomáticos al país requerido.

Al lado de estos requerimientos, ha sido debate en la academia y la jurisprudencia norteamericanas el principio de especialidad¹⁸. De conformidad con este principio, el extraditado que es enviado a otra jurisdicción, en virtud de los procedimientos de extradición, puede ser juzgado por uno de los delitos descritos en el tratado y únicamente por los delitos por los cuales ha sido acusado, cuando ellos son los que originan la

¹⁸ A este respecto véase, HUGH CHADWICK. THATCHER "The Doctrine of Specialty: an Argument for a More Restrictive Rauscher Interpretation After State v. Pang," *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol 31, 1998.p 1321.

extradición. En la decisión *Gallo Chamorro vs. Estados Unidos del año 2000*, la Corte Suprema de Justicia norteamericana recalcó que más que un mandato exacto de uniformidad entre los cargos por los cuales procede la extradición y la acusación en el país requirente, la doctrina de la especialidad se fundamenta en el hecho de que la persecución penal se base en los dos países por los mismos hechos. En *Estados Unidos Vs. Sensi y Estados Unidos Vs. LeBaron*, se establece que el test apropiado para probar la violación del principio de especialidad se fundamenta en un criterio de independencia entre la forma de los hechos por los cuales el acusado fue extraditado y la pretensión de juzgamiento en el país requerido¹⁹.

3. TENDENCIAS ACTUALES EN MATERIA DE POLÍTICA CRIMINAL EUROPEA

En contraste con lo que ocurre en los Estados Unidos frente a los países de la región, la extradición en Europa ha tomado una dinámica distinta que hoy hace dudar a la doctrina del derecho penal transnacional sobre la conveniencia de la figura o incluso sobre la reforma sustancial de la misma, dado que los requisitos clásicos como la especialidad o la doble incriminación se convierten en obstáculos insalvables para punir conductas internacionales. A ello, se suma una compleja discusión que se apoya en el instrumental del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de garantías judiciales para los extraditados, que obliga a pensar en la equiparación internacional de tratamiento procesal para países de distinta tradición jurídica.

El avance en Europa disminuye los requisitos de doble incriminación y de persecución. Frente al primero, antes que disponer delitos por los cuales procede la extradición, los tratados marco se orientan a permitir la extradición por figuras como la conspiración, pertenencia a una organización criminal y concierto para delinquir. Igualmente, hay una tendencia relativa a remover los obstáculos de la prescripción cuando el delito en el Estado requirente no ha cumplido los límites temporales de persecución. Por último, el obstáculo relativo a la prohibición de extradición por motivos de naturaleza política, no resulta aplicable a los delitos de terrorismo y delitos contra el derecho internacional público²⁰. Una novedad, es la ampliación de los supuestos de extradición a los delitos de naturaleza fiscal.

Frente al procedimiento de extradición, el movimiento europeo proyectó la noción de extradición simplificada, según la cual, en caso de una solicitud de extradición, la persona requerida puede ser informada por la autoridad judicial del país donde se encuentre del procedimiento a iniciarse y si el interesado renuncia formalmente al procedimiento de extradición y al principio de especialidad, se disponen las autorizaciones

¹⁹ Los soportes de esta información en U.S. Department of Justice Office of the Inspector General. *Review of the Office of international Affairs' Role in the International Extradition of Fugitives*. 2002.

²⁰ GUTIÉRREZ GONZÁLEZ, C. «El espacio común europeo: aspectos procesales de la cooperación judicial en materia penal. La euroorden europea», Libro Homenaje a D. Eduardo Font Serra, T. I, Madrid 2004, p. 315.

ministeriales para la que la actuación de los canales diplomáticos entre autoridades centrales ejecuten el procedimiento²¹.

Como contrapeso a la remoción de los obstáculos tradicionales (especialidad, doble incriminación, nacionalidad y prohibición de extradición por delitos políticos) aparece el fortalecimiento de los derechos de las personas reclamadas, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Para estos efectos, los tribunales constitucionales han recalcado la prohibición internacional de juzgar a una persona varias veces por los mismos hechos (*ne bis in idem*). La legislación de extradición europea reconoció igualmente este problema bajo la premisa de prohibición internacional de doble persecución conforme al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Para otros efectos, los acuerdos marco permiten denegar la extradición en caso de que exista el riesgo de imposición o ejecución de la pena de muerte. El artículo tercero del protocolo II adicional al Convenio Europeo de Extradición, reguló la problemática importante en la práctica de las condenas en rebeldía, permitiendo que se deniegue la extradición si el Estado requerido considera que en el procedimiento seguido en contumacia “no se han respetado los derechos mínimos de defensa reconocidos a cualquier persona acusada de un delito, conforme a las garantías judiciales internacionales reconocidas por los tratados internacionales de derechos humanos²²”.

En medio de esta tensión, los principios tradicionales de doble incriminación y especialidad de conformidad con la nueva doctrina del derecho penal internacional, deben sufrir una variación que eleve las garantías de la persona requerida y mantenga incólumes las reglas jurídicas para el ejercicio de jurisdicción penal transnacional. En tal sentido, la legislación en materia de extradición debe reconducir la discusión a los principios de reconocimiento y asimilación. El principio de “reconocimiento” predica que el Estado requerido al conceder la extradición reconoce al mismo tiempo la acción penal del Estado requirente como base de su propia actuación. En tal sentido, el llamado principio de “reconocimiento” evitaría las discusiones por el *ne bis in idem* y fundaría consecuentemente la noción de doble incriminación y especialidad.

Es obvio que si el Estado que concede la extradición reconoce la acción penal de la nación solicitante, entiende que está ejerciendo una jurisdicción legítima que le impediría reabrir causas por los mismos hechos conforme a su derecho nacional.

²¹ Nos basamos en el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de abril de 2011, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [COM (2011).El Informe realiza un balance de los siete años de aplicación de la orden de detención europea. La iniciativa se muestra exitosa en el plano operativo: se han emitido 54 689 órdenes y se han ejecutado 11 630. En la actualidad, una extradición entre países de la UE tarda de catorce a diecisiete días, si la persona acepta su traslado, y cuarenta y ocho días si no acepta, cuando anteriormente se tardaba más de un año. La libertad de circulación de personas en la UE se ha visto reforzada gracias a este mecanismo que garantiza que la apertura de fronteras no beneficie a los que quieren huir de la justicia. No obstante, la Comisión señala insuficiencias, sobre todo en materia de respeto de los derechos fundamentales. Pide a los Estados miembros que ajusten su legislación a la Decisión-marco 2002/584/JAI en el caso de que no lo hayan hecho y que apliquen instrumentos ya adoptados para mejorar el funcionamiento de la orden. Asimismo, el informe indica que se emiten demasiadas órdenes por infracciones menores e insta a los Estados miembros solicitantes a aplicar el principio de proporcionalidad.

²² Sobre el tópico de la euroorden y la detención preventiva véase MAR JIMENO BULNES. La adopción de medidas cautelares de carácter personal con motivo de la ejecución de una orden europea de detención y entrega. Revista Penal. 2005.p 131 y ss.

Por otra parte, el principio de asimilación indica que frente a intereses comunes en la persecución delictiva de ciertos comportamientos, resulta fundamental superar las nociones tradicionales de soberanía, homogenizando las diferentes legislaciones nacionales bajo una serie de principios comunes resultantes de los intereses supranacionales en la persecución delictiva de ciertos comportamientos. Dicho principio resulta ser más complejo y se basa en dos reflexiones: en primer lugar, la creación de un espacio en el cual el ejercicio de la acción penal se entienda como un ámbito común de justicia; en segundo lugar, el marco de confianza conforme al cual la extradición queda sujeta al respeto irrestricto de los derechos fundamentales y de los derechos humanos por la acción vinculante de los convenios que sobre la materia rigen para todos los países de la Unión Europea.

4. LA SITUACIÓN EN EL CASO COLOMBIANO

La discusión doctrinal sobre los principios de “reconocimiento” y “asimilación” del modelo europeo, así como las nociones con las que ha trabajado la jurisprudencia norteamericana para definir las nociones de doble incriminación y especialidad, no se han discutido en profundidad en el caso colombiano. La jurisprudencia colombiana muestra un análisis plano en materia de extradición que parte de las exigencias provenientes del Artículo 35 de la Carta Política y de las normas correspondientes del Código de Procedimiento Penal. A ello se añade que teniendo un sistema mixto, esto es, un modelo de extradición en el cual intervienen los poderes ejecutivo y judicial, la administración tampoco se ha preocupado por estudiar un tema tan complejo. En efecto, la extradición en Colombia ha sido matizada por la relación problemática con los Estados Unidos a propósito del tráfico de drogas. El tratado de extradición con los Estados Unidos de América de 1979 es un instrumento conocido, controvertido e inaplicable en Colombia y apreciado en los Estados Unidos. El primer punto que llama la atención a este respecto, es la carencia de validez del Tratado y su invocación frecuente en la jurisprudencia penal para definir el sistema de extradición propuesto por la Carta en 1991 y sus respectivas reformas. Así, la Sección Primera del Consejo de Estado en el año 2004, a propósito de una acción de nulidad entablada contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, reiteró la jurisprudencia relativa a la vigencia del Tratado en el ámbito internacional y su inaplicabilidad en el ámbito nacional. Las notas a las que se refiere este aserto denotan lo siguiente:

*“TRATADO DE EXTRADICION DE 1979 - Vigencia por notas de canje. Abundante ha sido la jurisprudencia de esta Corporación en torno a que el Tratado de Extradición de 1979 **celebrado entre Colombia y los Estados Unidos de América, desde el punto de vista del derecho internacional está vigente, ya que se surtió el canje de instrumentos de ratificación; empero es inaplicable en el derecho interno, por cuanto las leyes aprobatorias del mismo fueron declaradas inexecutable y este es un requisito para que en este ám-***

bito pueda producir efectos. La Sala en sentencia de 28 de agosto de 2003 (Exp. 8306, Consejera ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero), reiteró tal argumento, el cual se prohija en esta oportunidad. En efecto, dijo la Sala: “La Ley 27 del 3 de noviembre de 1980, por medio de la cual se aprobó el Tratado de Extradición entre Colombia y los Estados Unidos de América, fue declarada inexecutable por la Corte suprema de Justicia en Sentencia del 12 de diciembre de 1986. La Sala Plena consideró que esta ley adolecía de un vicio de forma: Haber sido sancionada por un Ministro Delegatario, y no por el Presidente de la República de ese entonces, como ordena la Constitución Nacional cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados internacionales. “El Jefe de Estado volvió a sancionar la ley aprobatoria, correspondiéndole el número 68 de diciembre 14 de 1986 que reprodujo el Tratado de Extradición. Esta nueva Ley fue hallada inconstitucional en providencia del 25 de junio de 1987. En esta oportunidad la Corte argumentó que al ser declarada inexecutable la Ley 27 de 1980, se entendía que lo era en su totalidad. Es decir, que para que tuviera validez jurídica la Ley 68 de 1986 no era suficiente la sanción presidencial sino que era necesario el trámite legislativo previo, el cual fue omitido. “Posteriormente, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo, Sección Primera, en pronunciamiento No. 830 del 23 de marzo de 1988, estimó que el Tratado de Extradición suscrito entre Colombia y los Estados Unidos de América estaba vigente a nivel internacional, pero no puede ser aplicado en Colombia por faltarle el requisito de su aprobación parlamentaria. De acuerdo con lo anterior, se concluye que aunque el tratado se encuentra internacionalmente vigente no es aplicable en el ámbito interno. “En materia específica de extradición, Colombia y los Estados Unidos de América firmaron y ratificaron la CONVENCIÓN SOBRE EXTRADICIÓN de Montevideo del 26 de diciembre de 1933. La convención en su artículo 21 señala de modo categórico y taxativo que ésta no es aplicable sino en ausencia de tratados bilaterales o colectivos. De tal suerte que, atendiendo el pronunciamiento del Consejo de Estado antes citado, que con meridiana claridad señala que el tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos está vigente, queda totalmente claro que la Convención de Montevideo no es aplicable en la actualidad. Se encuentra definido por parte de esta Corporación y por la jurisprudencia constitucional, que el Tratado de 1979 celebrado entre Colombia y Estados Unidos de América está vigente, a la luz del derecho internacional, pero es inaplicable en el ámbito del derecho interno. Por ello, forzoso es concluir que la extradición del actor se gobierna por el trámite previsto en el C. de P.P., de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo núm. 1 de 1997, en armonía con el artículo 17 del C.P. De ahí que mediante la Nota Diplomática núm. 1029 de 7 de octubre de 1999, de la Embajada de los Estados Unidos en Colombia se hubiera solicitado la extradición del señor Alberto de Jesús Gallego, invocando la normatividad interna de Colombia. Ahora, si como ya se dijo, desde el punto de vista del derecho internacional el Tratado entre Colombia y Estados Unidos de América celebrado en 1979 está vigente, no tiene cabida el Tratado

de Montevideo, pues conforme a su artículo 21, el mismo no es aplicable sino en ausencia de tratados bilaterales o colectivos”.

En virtud de tal situación, las discusiones sobre la aplicación del Tratado en la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, recalcan que la Ley 27 de 1980 aprobatoria del Tratado suscrito entre Colombia y Estados Unidos fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia de diciembre 12 de 1986 y aunque el instrumento internacional fue nuevamente incorporado al ordenamiento colombiano a través de la Ley 68 de 1986, ésta fue igualmente declarada inexecutable por la Corte en Sentencia número 63 del 25 de junio de 1987. En consecuencia no existe en nuestro ordenamiento, norma internacional aplicable que regule la extradición entre los dos países.

El análisis de la jurisprudencia básicamente se refiere a los requisitos concretos para que proceda la extradición, debido a que el modelo de aplicación es mixto (judicial-administrativo), de tal manera que el estudio que realiza la Corte se fundamenta en las normas procesales penales referidas a los siguientes tópicos: 1. La validez formal de la documentación allegada por el país requirente, 2. La demostración plena de la identidad de la persona solicitada, 3. La presencia del principio de la doble incriminación y 4. La equivalencia de la providencia proferida en el extranjero con el escrito de acusación de nuestro sistema procesal penal.

En cuanto al primer ítem, la doctrina de la Corte se circunscribe a citar el artículo 495 del Código de Procedimiento Penal Ley 906 de 2004, anotando que la solicitud de extradición debe efectuarse por vía diplomática y de manera excepcional por la consular con copia auténtica del fallo o de la acusación proferida en el extranjero, con indicación de los actos que determinan la petición, así como el lugar y fecha en que fueron ejecutados, los datos que permitan identificar plenamente al reclamado y copia auténtica de las disposiciones penales aplicables al caso, documentos que deben ser expedidos en la forma establecida por la legislación del Estado reclamante y traducida al castellano si a ello hubiere lugar. A ello agrega la Corte en su examen que de conformidad con la legislación procesal civil, los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionarios de este o con su intervención, deben ser presentados y autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República o en su defecto por el de una nación amiga, lo cual hace presumir que se otorgaron conforme a la ley del respectivo país. La firma del cónsul o agente diplomático se examina por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Con esta consideración, es factible preguntar si en realidad la legislación procesal penal colombiana lo que está pidiendo es un examen más complejo que obligaría a la Corte a examinar justamente lo que presupone válido por un trabajo que debe hacer el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues en este caso no tiene ningún sentido que se exija un examen sobre la validez legal de documentación aportada, si dicha competencia sustancial recae en el ejecutivo y no en el poder judicial.

En cuanto al segundo requisito, esto es, la identidad plena del solicitado, la Corte asume que la persona solicitada en extradición es la requerida por el país solicitante,

pero al igual que con el primer requisito, el examen de la Corte resulta inane, debido a que su doctrina apenas predica que la valoración conjunta de la información suministrada por el país reclamante en las notas diplomáticas y en los testimonios rendidos en apoyo de la solicitud de la captura son concluyentes para saber que la persona aprehendida, y que permanece privada de la libertad por razón del trámite, es la misma solicitada por el país requirente. En este punto cabe la misma crítica, esto es, si, en realidad lo que la legislación procesal penal prescribe no es un examen de forma, sino de fondo que indague si la Fiscalía capturó a la persona requerida y si dichos datos coinciden con los de las personas extraditadas. A ello debe añadirse que es tan lamentable la carencia del examen de fondo en este punto que el país ni siquiera pregunta por los cargos y la imputación de las personas solicitadas, sino que se satisface con unos testimonios jurados que no tienen en los Estados Unidos la misma entidad probatoria penal que en Colombia. Es necesario anotar que ante la ausencia de este examen por cuenta de la Fiscalía, los Ministerios de Justicia y Relaciones Exteriores han cometido verdaderas injusticias que le han implicado a ciudadanos inocentes padecer el trámite de extradición esperando una negociación o una declaración de no culpabilidad en los Estados Unidos.

Frente al principio de doble incriminación, la Corte Suprema tiene una interpretación amplia que se circunscribe al examen sobre la consideración delictiva del comportamiento en los dos países y el monto de la pena mínima del delito, no inferior a cuatro años de prisión. Para abordar el análisis de este aspecto la Corte parte de la comparación de los cargos formulados en la acusación aportada por la autoridad extranjera con la normatividad interna colombiana, a efectos de establecer o descartar la equivalencia exigida por el artículo 502 de la Ley 906 de 2004. No obstante, la discusión en concreto de este aspecto asume problemas complejos como la relación entre la conspiración para introducir cocaína en los Estados Unidos con sus variantes de distribución, importación, posesión o tráfico y el concierto para delinquir en el caso colombiano. Si se tratara el primer evento, la conspiración para la comisión de estos delitos en el derecho penal norteamericano corresponde a una modalidad de imputación que agrava la conducta, en tanto que en el caso colombiano, el concierto para delinquir corresponde a una conducta penal autónoma. En el mismo sentido, la conspiración para importar cocaína a los Estados Unidos debería asumirse como una tentativa del delito de tráfico de estupefacientes en el caso colombiano.

En cuanto a la exigencia de la equivalencia de las providencias proferidas en la jurisdicción extranjera y la nacional para que proceda la extradición, la Corte interpreta que dicha exigencia se orienta a verificar si la pieza procesal ofrecida por el país requirente es equivalente, por lo menos, a la acusación prevista en el ordenamiento procesal penal interno. De conformidad con la hermenéutica de la Corte, no se trata de establecer una identidad entre ambas actuaciones, pues lo relevante es determinar si la decisión entregada da paso al juicio. Además, se debe constatar si brinda un relato sucinto del comportamiento imputado, con especificación de las circunstancias de lugar y tiempo y si expresa con claridad la calificación jurídica señalando los preceptos aplicables. Con todo, una pregunta que nos resulta fundamental en este análisis es si algún experto en derecho comparado puede soportar lo que sin ningún análisis de derecho procesal

penal comparado dice la Corte en la mayor parte de sus decisiones, esto es, que la providencia resulta equiparable debido a que la decisión extranjera contiene la individualización de la persona acusada, una relación circunstanciada de las conductas endilgadas junto con su calificación jurídica y la transcripción de las normas penales sustantivas supuestamente violadas.

En relación al tema de la cosa juzgada en materia de extradición, la Corte Suprema de Justicia sostuvo, a diferencia de lo ya anotado en el caso europeo, que no le correspondía realizar un examen del punto por no estar contenido en los artículos correspondientes de la Ley 906 de 2004, dejando el análisis del tópico al gobierno nacional al momento de conceder o denegar la extradición. Recientemente, esta apreciación fue variada, de tal manera que el tema de la cosa juzgada hace parte del examen de la Corte, que al respecto afirma:

“ En este orden, es claro que ante el principio de la cosa juzgada y por tanto la prohibición de la doble incriminación como causal de improcedencia de la extradición, y si bien es cierto que el único facultado en nuestro ordenamiento para extraditar es el Gobierno Nacional, no menos lo es que la única facultada para determinar los requisitos de procedencia del mecanismo es la Corte Suprema a través del concepto que de ella se demanda en estos asuntos.

Significa entonces, que si la persona solicitada en extradición ya ha sido juzgada por los mismos hechos que motivan la petición, es imperioso dar aplicación al principio de cosa juzgada penal, en su sentido negativo o excluyente, conforme a las previsiones normativas contenidas en las disposiciones citadas, que prohíben que una misma persona pueda ser enjuiciada dos veces por el mismo hecho.

Tal prohibición solo opera, desde luego, cuando se cumplen todos los presupuestos para declarar la existencia de la cosa juzgada penal, es decir, (i) cuando exista sentencia en firme o providencia que tenga su misma fuerza vinculante, también en firme, (ii) cuando la persona contra la cual se adelantó el proceso sea la misma que es solicitada en extradición, y (iii) cuando el hecho objeto de juzgamiento sea naturalísticamente el mismo que motiva la solicitud de extradición.

En los demás casos, verbigracia, cuando no se ha iniciado proceso, o cuando habiéndose iniciado no ha concluido, o cuando la persona solicitada no es la misma, o cuando no existe correspondencia entre los hechos de la extradición y los de la decisión en firme, el Gobierno Nacional goza de total libertad para tomar la decisión que considere más acertada, en aplicación de los criterios de conveniencia nacional y cooperación internacional.”

No se puede omitir en este análisis, la problemática relativa a los soportes probatorios que acompañarían el pedido de extradición. Sobre este tema, la Corte Suprema

de Justicia recurre nuevamente a la ausencia de un tratado aplicable entre los Estados Unidos y Colombia y como subsidiariamente se aplica la legislación procesal penal, la cual no exige este examen, la Corte opta por obviar lo correspondiente a las inferencias probatorias referentes a la autoría y la comisión del hecho. En este punto se difiere ampliamente de la práctica jurisprudencial de los Estados Unidos, la cual, sí realiza el examen debido al trazado problemático que impone la garantía del debido proceso.

En conclusión, se puede decir que el trámite ante la Corte Suprema con una exigencia tan formal, lo único que aporta es una prescripción rutinaria que está llamada a modificarse, pues si el trámite es mixto, en cabeza de los jueces de la República está, constitucionalmente hablando, la definición de derechos de los afectados con el procedimiento tanto administrativo como judicial. No puede entenderse que este sea un trámite en el que la validez de la documentación se base en lo que haga la Cancillería y el Ministerio de Justicia, que en materia de identidad del solicitado, ni siquiera se requiera a la Fiscalía o a las autoridades que ejecutaron la captura del extraditabile para efectos de reconocer si es la persona verdaderamente requerida y, lo más grave, que la Corte presuma sin un examen claro de derecho comparado que los requerimientos de doble incriminación y equivalencia probatoria de las providencias que lo solicitado se ajusta a la legislación colombiana.

5. ALGUNOS ASPECTOS CUANTITATIVOS

Con el ánimo de ilustrar el comportamiento judicial en materia de extradición por delitos de narcotráfico se indagó con las decisiones proferidas por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los años 2010 y 2011.

En primera instancia, se procedió a recolectar las decisiones de la Sala Penal en el enlace de búsqueda de providencias que se encuentra en la página web de la Corte Suprema de Justicia, utilizando la palabra “extradición”.

A continuación, se identificaron las sentencias cuyo contenido implicaba la aprobación o desaprobación de una solicitud de extradición por delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y lavado de activos configurado a partir de actividades del narcotráfico. Por razones obvias, el análisis se circunscribe a las extradiciones a los Estados Unidos.

En el desarrollo de dicho examen, se hallaron 87 providencias proferidas en el año 2010 y 67 providencias en el año 2011.

A partir de las 154 sentencias recopiladas, de los dos años mencionados, se definieron ciertas variables encaminadas a rescatar los puntos determinantes para el presente análisis. Tales datos se describen a continuación:

1. Características correspondientes a datos personales de las personas solicitadas en extradición, como su nacionalidad y edad.
2. Aspectos relativos a los delitos por los cuales se eleva la solicitud de extradición, esto es, la corte norteamericana de donde provienen las solicitudes, la conducta referida al tráfico de estupefacientes que se consume en el país extranjero, la conducta delictiva equivalente en el ordenamiento jurídico colombiano, lugar en el cual se ejecuta la conducta, tiempo el cual se comete el delito y la cantidad de la sustancia estupefaciente objeto material del delito.
3. Por último, se analizaron algunas categorías de carácter procesal como lo son la figura que se considera equivalente a una resolución que define la situación jurídica del extraditado, por parte de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y los países y autoridades que presentan la solicitud de extradición.

A. Datos personales de los extraditados. Las sentencias contienen muy pocos datos personales de los extraditados, de tal manera que tan solo fue factible homogenizar la información correspondiente a los grupos etarios. Como resulta obvio, el mayor número de extraditados es de nacionalidad colombiana; tan solo el 1 % es de nacionalidad extranjera. El rango de edad de los extraditados desde Colombia a los Estados Unidos que presenta mayor frecuencia está entre 40 y 50 años. La Tabla 1 ilustra sobre la distribución de edades de las personas extraditadas por delitos relacionados con drogas:

Tabla 1. Edad de las personas extraditadas

EDAD PERSONAS EXTRADITADAS EN LAS SENTENCIAS ANALIZADAS						
20 - 30 años	30 - 40 años	40 - 50 años	50 - 60 años	60 - 70 años	70 - 80 años	No se señala
10	39	58	33	8	1	6

Estudio cuantitativo realizado a través de las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

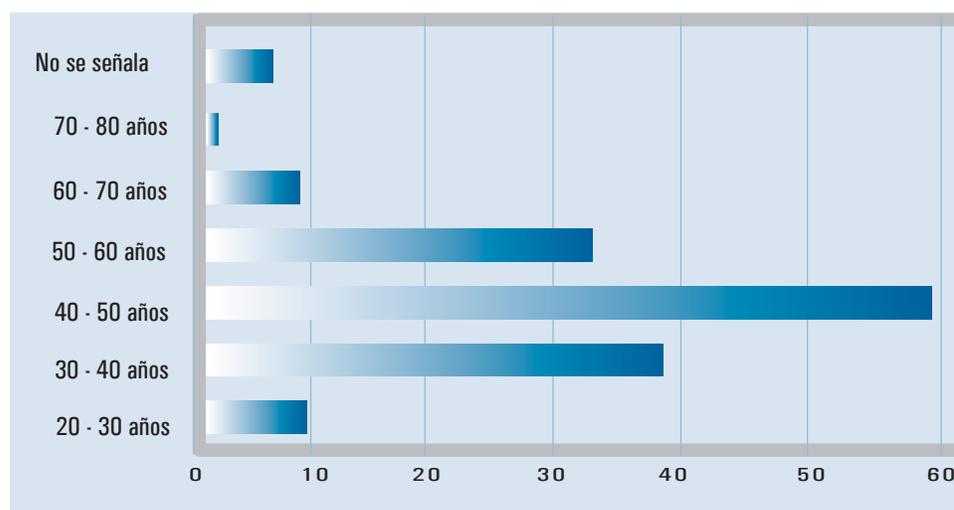


Gráfico 1. Título

Fuente - año

B. Un segundo aspecto analizado responde a la jurisdicción norteamericana en la que deben tramitarse los casos de colombianos extraditados por delitos relacionados con tráfico de estupefacientes. Al respecto, cabe anotar que las jurisdicciones de La Florida y New York han tramitado el 67 % de las solicitudes correspondientes a las personas a las que le fue autorizada la extradición por cuenta de la Corte Suprema de Justicia colombiana, en tanto que el restante 33 % se distribuye entre las jurisdicciones de Texas, Columbia y en menor proporción las de otras jurisdicciones. El dato resulta significativo a propósito de los lugares en los que se consuman los delitos o al menos la identificación de las cabezas de puente que permiten que las mafias de aquí y de allá generen las alianzas para la distribución de narcóticos.

C. En lo que respecta a los aspectos jurídicos, nos parece importante resaltar la mínima información con la que se tramitan las solicitudes de extradición. Solamente en el 13 % de las sentencias estudiadas, observamos que la solicitud de extradición viene acompañada del informe sobre la cantidad de droga por la cual procede la investigación en los Estados Unidos, aspecto este que es indicativo de que la mayor parte de las solicitudes proceden por la conspiración y la concertación para introducir sustancias prohibidas a los Estados Unidos. Este aspecto llama la atención por la importancia que para los Estados Unidos tendrían los implicados. En tal sentido, podría hablarse de que no importa tanto el “correo de drogas” o el traficante material, como sí las personas que hacen parte de la organización delictiva. En tal sentido, nuestro país debería exigir más información sobre la investigación penal realizada en el exterior para efectos de la investigación penal interna sobre el mismo tema, pues la revisión de las sentencias genera la idea de que existen “carteles colombianos medianos” de los cuales tienen información más afinada las autoridades judiciales norteamericanas que las autoridades colombianas. Además, la información sobre estos extraditados daría también una aproximación al rol que están desempeñando las nuevas mafias colombianas frente a los carteles más fortalecidos de México o Centroamérica.

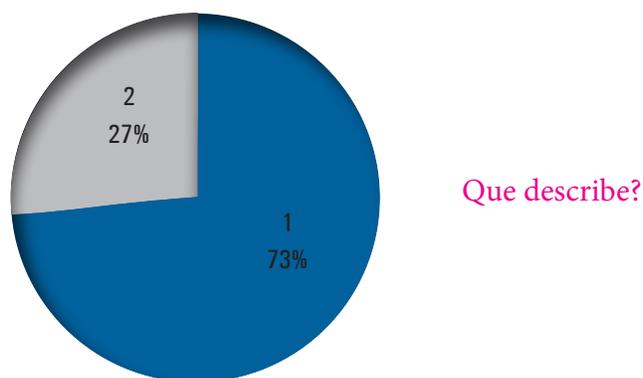


Gráfico 2. Título – autor- año

El aspecto analizado se confirma con descripciones según las cuales se aprecia en concreto el problema de la relación entre el modelo colombiano referido al delito de concierto para delinquir y lo que la Corte Suprema de Justicia asimila a la coautoría en la ejecución de determinados delitos relacionados con el tráfico de drogas. Si se obser-

va bien, las solicitudes de extradición jugarían concomitantemente con tres conceptos; según el modelo norteamericano, correspondiendo en la mayoría de los casos, la conspiración para la importación y distribución de drogas a los Estados Unidos y a su vez la asociación para delinquir como parte del mismo entramado. Como puede observarse, el sentido de la concertación ocupa las frecuencias más altas con respecto a las conductas concretas en las decisiones analizadas y en consecuencia se debe anotar que desde este punto de vista resulta más importante la asociación ilícita que el autor material de la conducta para efectos del juzgamiento en los Estados Unidos.

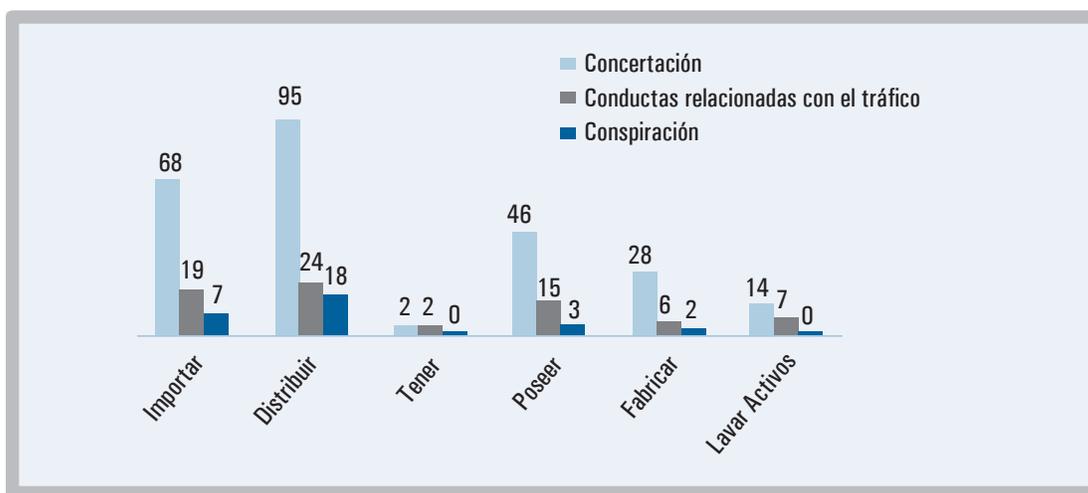


Gráfico 3. Cuadro comparativo de delitos que aparecen en las solicitudes de extradición

Estudio cuantitativo realizado a través de las estadísticas de la Corte Suprema de Justicia

Los datos que se incorporan en los gráficos no son de carácter excluyente, ya que, por ejemplo, no implican que si, en una sentencia se solicita la extradición de determinado sujeto por el delito de distribución, no se pueda hacer la misma solicitud por el delito de concertación para importar. Así, en el gráfico 5 se ve que la concertación para importar se da en el 44 % de las sentencias, sin perjuicio de que en estas mismas sentencias se configure el requerimiento de extradición por otro tipo de conductas, simultáneamente. El mismo fenómeno ocurre frente a la combinación, concertación, confabulación y acuerdo para la fabricación de una sustancia controlada (Gráfico 6), conducta que se da en el 22 % de las decisiones de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.

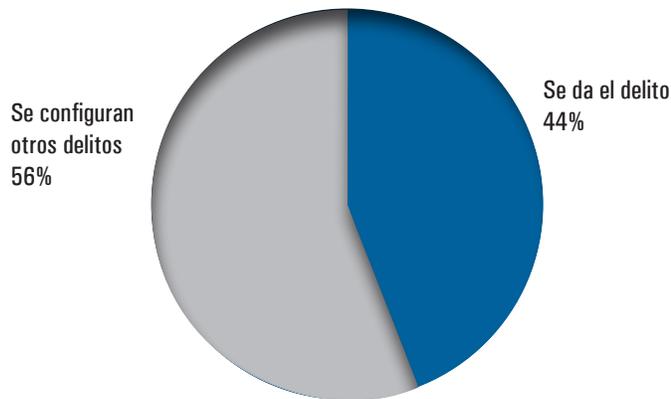


Gráfico 4. Combinación, concertación, confederación y acuerdo para importar una sustancia controlada a U.S.A.

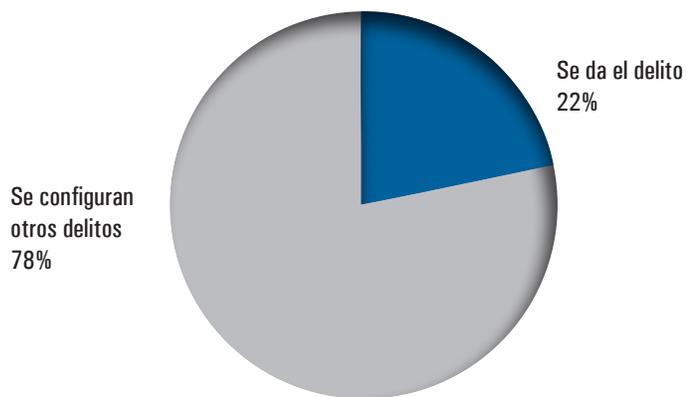


Gráfico 5. Combinación, concertación, confederación y acuerdo para fabricar una sustancia controlada en U.S.A.

Así mismo, en el 62 % de las providencias estudiadas se ha configurado el delito de confabulación, concertación, confederación y acuerdo para distribuir una sustancia controlada, siendo posible, que en este mismo porcentaje de sentencias se configuren, a la vez, otras conductas. Semejante situación se presenta respecto a la confabulación, concertación, confederación y acuerdo para la posesión de una sustancia controlada, conducta que se presenta en el 9 % de los casos analizados.

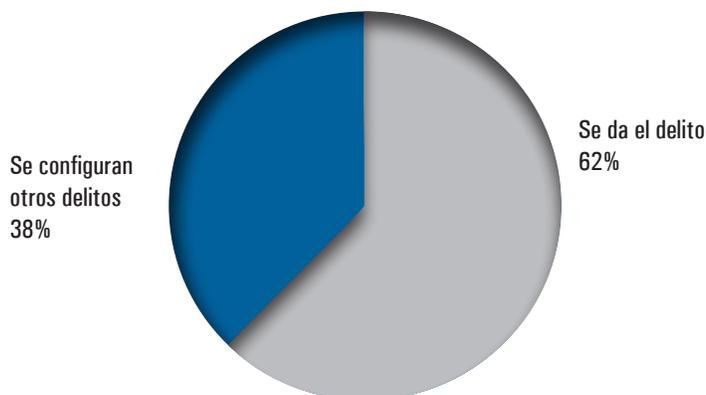


Gráfico 6. Combinación, concertación, confederación y acuerdo para distribuir una sustancia controlada en U.S.A.

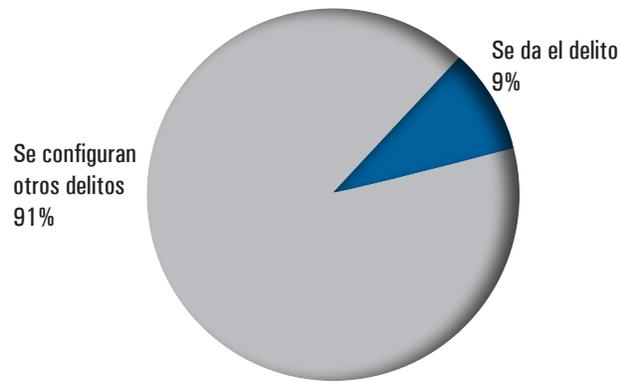


Gráfico 7. Combinación, concertación, confederación y acuerdo para la posesión de una sustancia controlada en U.S.A.

En relación con el lavado de activos proveniente de actividades de narcotráfico o en concurso con actividades de narcotráfico, se tiene que este delito se da en el 9 % de los casos, procesos en los cuales podían presentarse recíprocamente la comisión de otras conductas delictivas.

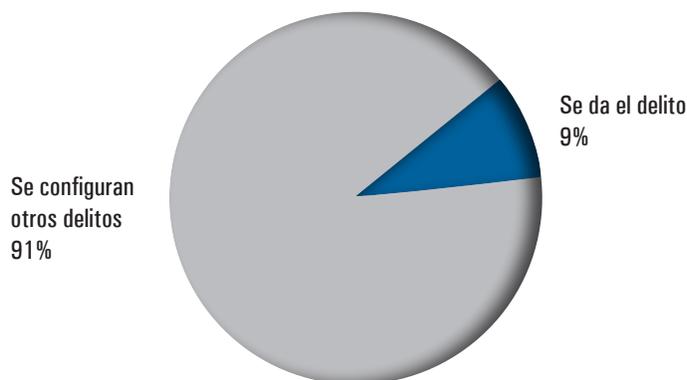


Gráfico 8. Asociación criminal para lavar dinero proveniente de la venta de sustancias controladas (E.A)

Otro aspecto analizado en las decisiones de extradición avaladas por la Corte Suprema corresponde a las variables temporales. Así, en las decisiones de extradición que tienen información y que pueden arrojar luz sobre el problema, la relación existente entre el tiempo de ejecución del delito y los requerimientos del país extranjero se observa en el eje vertical la frecuencia de la comisión del delito en relación con el año en que se aprobó la extradición (eje horizontal).

Los resultados del comparativo permiten establecer que en los años de más actividad delictiva la investigación penal en los Estados Unidos para efectos de extradición resultaba aminorada, en tanto que en los años 2008 a 2010 esta situación se invierte, lo cual indica una reactivación muy profunda de la cooperación judicial de los dos países en la lucha contra el narcotráfico, anotando que esta actividad mide la gestión judicial colombiana en la materia, es decir, el cúmulo de trabajo de la Corte Suprema frente a estos delitos cometidos en el extranjero. En todo caso un dato significativo es la relación entre

la frecuencia delictiva y el año en que se acusa, esto es, que si establecemos aproximaciones entre los tiempos de investigación penal, la acusación y la fecha de extradición tenemos que en un año muy activo los delitos se han cometido al menos en promedio tres años antes y las solicitudes de extradición tendrían una demora de más o menos dos años de trámite con persona capturada.

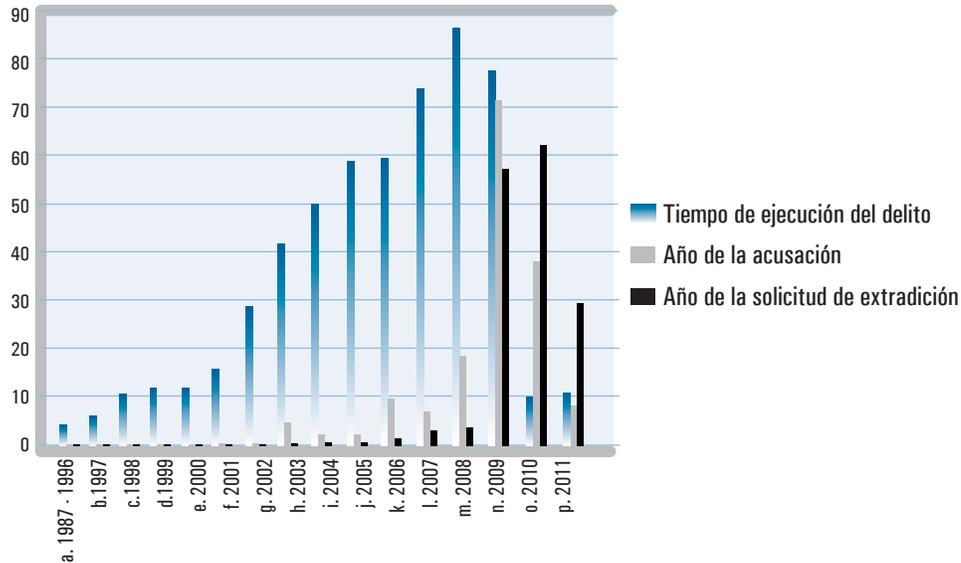


Gráfico 9. Relación de tiempos en materia de extradición

D. Con los datos suministrados por el Ministerio de Justicia y del Derecho sobre las extradiciones aprobadas se confirma la evolución de la extradición en los últimos 10 años. Sin duda, la frecuencia más alta se da en los años 2007 y 2008, solamente superado por el año anterior. El avance significativo en estos años muestra en parte los resultados del Plan Colombia apoyado por los Estados Unidos y la predisposición del gobierno colombiano a reactivar el mecanismo de cooperación judicial en esta materia desde el año de 1997. En promedio, por año, Colombia aprueba la extradición de 168 personas.



Gráfico 10. Extradiciones aprobadas.

Ahora bien, si se parte de la conclusión según la cual a partir de las decisiones de la Corte Suprema, esto es, que los objetivos del gobierno de los Estados Unidos se cifran particularmente en el desmantelamiento de redes mafiosas internacionales de narcotraficantes con la captura de “cabecillas de importancia” que se confabulan para el tráfico de sustancias controladas, se confirma que la labor de persecución penal, investigación, judicialización, captura, extradición y juzgamiento de cabecillas no arroja los resultados esperados. Un comparativo entre algunas variables nos permite dicha conclusión. En efecto, si se tienen en cuenta los datos de la DEA relacionados con el número de organizaciones criminales golpeadas o desmanteladas por las autoridades gubernamentales de los Estados Unidos, se puede afirmar que estas organizaciones se reciclan con muchísima facilidad, sin que la extradición tenga un resultado efectivo a largo plazo. Los norteamericanos han experimentado un aumento significativo de dichas organizaciones, en los últimos diez años y en tal sentido, si asumimos que por cada extraditado colombiano se golpea o se desmantela una organización mafiosa de narcotraficantes, tenemos que la relación en el año 2003 era de uno a uno, esto es, que por cada extradición se golpeaba o se desmantelaba una organización. Para el último año, la relación es de dos a uno, es decir que por cada extraditado se atacan dos organizaciones o, en otras palabras, que el crecimiento de las organizaciones se ha duplicado en diez años, sin que la extradición incida en tal crecimiento, anotando que existen años en los que la relación es de uno a tres.

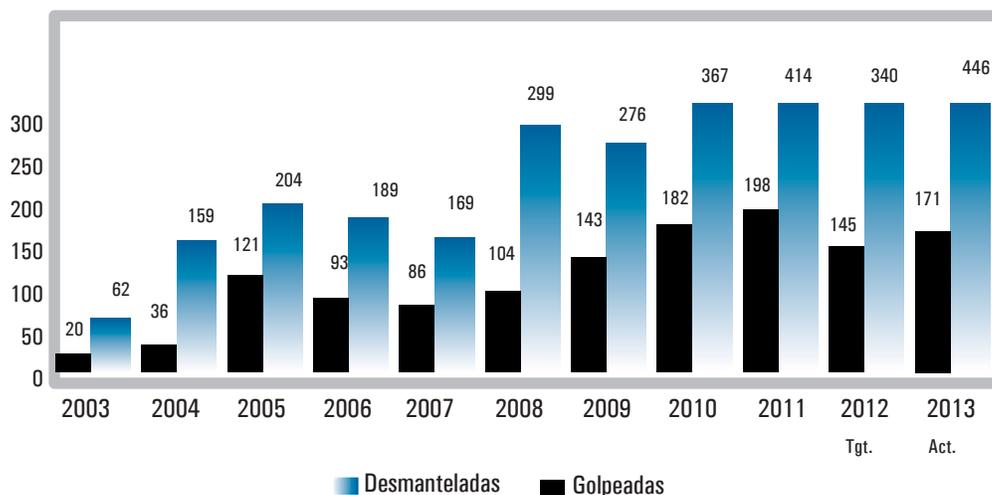


Gráfico 11. Organizaciones mafiosas desmanteladas o golpeadas en los Estados Unidos en los últimos diez años

Tabla 2. Relación entre organizaciones criminales afectadas y extradiciones en Colombia

AÑO	GOLPEADAS	DESMANTELADAS	TOTAL ORGANIZACIONES	EXTRADICIONES COLOMBIA
2003	62	20	82	80
2004	159	36	195	140
2005	204	121	325	122
2006	189	93	282	145
2007	169	86	255	218
2008	299	104	403	218
2009	276	143	419	163
2010	367	182	549	168
2011	414	198	612	147
2012	340	145	485	230

Este análisis también se puede complementar con la relación existente entre cantidad de droga incautada y el número de organizaciones criminales identificadas en los Estados Unidos. En tal sentido, para una droga como la heroína se observa que la actividad de incautación equivale en promedio a 683 kilos del alcaloide, en tanto que el promedio de nacimiento de agrupaciones criminales es de 60 en los últimos cinco años.

Tabla 3. Relación entre cantidad de droga incautada y número de organizaciones criminales

AÑO	HEROINA INCAUTADA EN COLOMBIA (kilos)	HEROINA INCAUTADA EN ESTADOS UNIDOS	EXTRADICIONES COLOMBIA
2003	629	795	80
2004	767	674	140
2005	762	642	122
2006	515	818	145
2007	527	625	218
2008	678	605	218
2009	741	619	163

6. LOS DEBATES ACTUALES

6.1. El carácter internacional o transnacional del tráfico de estupefacientes

Un problema que se plantea en la actualidad es el carácter internacional o transnacional del tráfico de estupefacientes. La discusión tiene una importancia práctica que enfrenta dos problemas en el orden de la extradición, esto es que, ante la imposibilidad de ciertos países de investigar y juzgar a los cabecillas del narcotráfico, sea una corte internacional la que se encargue del asunto. El planteamiento básicamente se da en el contexto de que muchos países prohíben la extradición de sus nacionales, de tal manera que la entrega a una Corte Internacional superaría tales problemas y, en segundo lugar, se apreciaría un consenso internacional en torno al hecho de que el tráfico de estupefacientes entra en la órbita de los delitos típicamente internacionales, abandonando la visión del narcotráfico como delito típicamente transnacional.

La postura ha sido debatida al menos en dos oportunidades por cuenta de la coalición de 16 países del Caribe y de América Latina, abanderados por Trinidad y Tobago, que desde 1989 lideraron la necesidad de una Corte Internacional para que pusiera en vigencia el Proyecto de un Código de Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad. Aunque se observe el tema como una anécdota más en el camino de los esfuerzos internacionales en la lucha contra el tráfico de estupefacientes, lo cierto es que la Asamblea General de las Naciones Unidas se planteó la cuestión debido a la insuficiente capacidad jurídica y fáctica para enfrentar el narcotráfico y la amenaza para los Estados democráticos en el marco del discurso que acompañaba la expedición de la Convención de Viena de 1988 en materia de Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. En el discurso también se proyectó la idea de fortalecer las jurisdicciones nacionales en la lucha contra el crimen organizado, lo que ha derivado en otros instrumentos como la Convención de las Naciones Unidas contra la criminalidad transnacional organizada.

El tema se plantea otra vez en 1998 frente a la redacción del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, en donde, nuevamente, Trinidad y Tobago propone la inclusión del narcotráfico como crimen internacional de competencia de la Corte Penal Internacional. La misma propuesta fue realizada en 2009 a propósito de la Asamblea de los Estados Partes de la Corte que incluyó en la agenda el tema sin mayor éxito.

La discusión actual sobre estos puntos ha puesto de presente dos enfoques fundamentales: el primero de ellos corresponde a la necesidad de la persecución penal internacional para delitos que afectan la comunidad internacional en su conjunto y en consecuencia se predica que se trata de delitos internacionales, cuyo corolario corresponde justamente al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional que crea la figura de la entrega y, como herramienta jurídica subsidiaria, la extradición. Si bien países como Trinidad y Tobago han insistido en ubicar el tráfico de drogas como uno de los delitos

internacionales que merecen este tipo de persecución, lo cierto es que dicha propuesta no ha tenido eco en la comunidad internacional.

A pesar de los argumentos de los países interesados, relacionados principalmente con el hecho del daño que causa el consumo de narcóticos y los enormes problemas que ha creado el narcotráfico tanto para los países consumidores como para los exportadores, el tráfico de drogas no agota el umbral exigido como para que se le considere un delito del nivel del genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, que merezca la aplicación del principio *aut dedere aut judicare*. Es bien problemático el análisis de esta visión, pues el propio principio *aut dedere aut judicare* para perseguir y punir delitos que se consideran típicamente internacionales no ha alcanzado el rango de un principio general de derecho internacional. Al menos en su acepción de principio del derecho internacional consuetudinario que resulte vinculante para los Estados conforme a lo dispuesto en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en lo que respecta a las fuentes de derecho internacional, la regla general exige un elemento material manifestado en una práctica aceptada y un examen de la *opinio juris sine necessitatis* que disponga como resultado que la práctica es generalmente aceptada como Derecho.

En consecuencia, las posturas que hoy promueven la caracterización del tráfico de estupefacientes como un crimen internacional que permita superar las barreras esenciales de la extradición no parecen ser el camino adecuado, debido a que, por otra parte, existe una fuerte proyección internacional a despenalizar el consumo y de contera la comercialización de lo que hoy son sustancias prohibidas. A ello se añade que el camino de la legalidad internacional con las nociones de criminalidad transnacional organizada ha diseñado un modelo de extradición bastante flexible que recoge las inquietudes que tradicionalmente han indisputado a los Estados para otorgar la extradición de sus nacionales. Desde este punto de vista, el modelo de extradición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional presenta unas características interesantes que se resumen en los siguientes aspectos:

- a) La temática del tráfico de estupefacientes aparece como un delito simplemente subyacente frente a las exigencias de represión de delitos que resultan más graves, como por ejemplo el lavado de activos o la financiación de actividades ilegales, entre ellas, el terrorismo.
- b) La Convención soluciona el problema de la consideración de doble incriminación debido a que por la vía del derecho transnacional se entiende que los delitos de la convención son hechos punibles afectos a extradición y son obligatorios en todo tratado que deba celebrarse.
- c) La Convención sirve como vehículo de extradición entre Estados signatarios. Además se dispone que todo tratado bilateral o multilateral futuro incluya los delitos de la convención como delitos afectos a extradición.
- d) La Convención promueve la celeridad de los procedimientos de extradición y simplificación de los requisitos probatorios correspondientes a los delitos de que trata el instrumento.

- e) La Convención abre puertas para solucionar el problema de las denegaciones de la extradición, a través de procedimientos de consulta entre los Estados signatarios que sean útiles para evitar el fracaso del procedimiento.

En suma, se puede concluir que el debate actual no está predispuesto a reconocer el narcotráfico como un delito “internacional” para que sea una jurisdicción internacional la que lo juzgue. En cambio, la revitalización de los instrumentos multilaterales internacionales se proyectan de manera más adecuada para punir conductas transnacionales en lo que respecta a los delitos que tienen una potencialidad más dañina, como el lavado de activos o la financiación de grupos terroristas que se nutren de las actividades ilícitas del comercio ilegal de drogas.

6.2. Derechos humanos y extradición

En este ensayo no puede dejar de tocarse un aspecto esencial, como lo es el de la situación del extraditado frente a las garantías judiciales que se le reconocen en el Estado requerido y las del Estado requirente. Al lado de estas apreciaciones también es necesario anotar el reciente giro de la jurisprudencia colombiana frente a las víctimas del conflicto armado debido a la negativa de la extradición de infractores penales que tienen cuentas pendientes con la justicia norteamericana por narcotráfico y a la vez están llamados a responder en la justicia doméstica por crímenes internacionales en la así llamada jurisdicción de justicia y paz. En cuanto a la primera connotación del problema, es necesario recalcar que si bien nuestro país no extraditaría a un connacional para la imposición de una pena capital, existen países en los que a los colombianos les imponen la pena de muerte por delitos como el tráfico de drogas. Recientemente, se ha puesto en la tribuna periodística esta discusión a propósito de un caso en China.

Ahora bien, el punto toca lo relacionado con los derechos de los extraditados desde el punto de vista de los derechos humanos y nuestro bloque de constitucionalidad, pues se han dado casos de extraditados que han sido sometidos a un régimen penitenciario que bien puede calificarse como inhumano o degradante. En cualquier caso, el procedimiento de extradición no tiene por finalidad la sanción penal de la conducta, sino simplemente hacer posible el enjuiciamiento penal en otro Estado, pero por lo mismo, la doctrina ha sido profundamente crítica de las soluciones de facto que hacen nugatoria cualquier regulación sobre la extradición, bien sea por los canales bilaterales o multilaterales. A este respecto es necesario anotar que todavía existen voces en los Estados Unidos que prohíjan las más aberrantes doctrinas, justificadas ahora en la lucha antiterrorista, que no deja de lado un delito como el tráfico de drogas. En efecto, si es factible invocar la doctrina *hostis humani generis* según la cual en algunos casos se puede actuar sin sujeción a la legalidad internacional (caso Bin Laden) o la noción varias veces aceptada por los tribunales norteamericanos del *male captus bene detentus*, que permite el secuestro internacional de personas sin que ello implique una ilegalidad en

el derecho interno del Estado captor, entonces así se apunta a una enorme crisis, ya no del instrumental de la extradición, sino del propio derecho internacional.

Los Estados Unidos han utilizado el *male captus* en varias oportunidades, especialmente en el caso de nacionales mexicanos en el Estado de California. A este respecto son reconocidas las sentencias *United States Vs Caro Quintero* y *United States vs Alvarez Machain*, en las cuales la Corte Suprema ha sostenido que un tribunal puede tener jurisdicción personal sobre un infractor sin consideración a la forma en la que fue puesto a disposición de las autoridades judiciales requirentes. La así llamada doctrina Ker Frisbie pone de presente la poca valía del derecho internacional ante soluciones de fuerza completamente ilegales e insostenibles en el marco de lo que interesa a la comunidad internacional en la represión del delito. La academia mantiene su justificada crítica a estas posturas en la medida en que no es posible entender que la violación del debido proceso en la captura internacional avale el debido proceso en el derecho doméstico.

Ante estas apreciaciones abiertamente violatorias de los derechos humanos, la discusión europea se ha planteado en una perspectiva contraria que asume las referencias constitucionales y del derecho internacional en el plano de la extradición. En tal sentido, lo que recalca la jurisprudencia de países como España e Italia es que el procedimiento de extradición no es el escenario para demostrar la hipotética responsabilidad penal del extraditado, pero no por ello se anulan las garantías mínimas de justicia que incluyen conforme a la legalidad internacional de la Convención de Derechos Humanos, aspectos tales como el derecho a ser informado de la acusación, el respeto por el debido proceso tanto judicial como administrativo, el derecho de audiencia judicial, el derecho de defensa, la tutela judicial efectiva, el derecho a un intérprete, el plazo razonable de detención preventiva etc.

Resultaría de la mayor importancia que nuestro país asumiera esta última perspectiva cuya base fundamental estaría enmarcada en los aspectos de reciprocidad y obviamente en el bloque de constitucionalidad. Desde este punto de vista cabe preguntarse si es factible extrapolar a las situaciones de extradición la fórmula que se adoptó para permitir la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Tal y como lo dispone la reforma constitucional que permitió esta ratificación, la aplicación de un umbral de garantías más bajo que el de la Constitución únicamente tiene efectos dentro de la materia regulada en el mismo tratado. En consecuencia, una exigencia para hacer respetar los derechos de los connacionales sería la estricta aplicación del debido proceso en el Estado requirente al cual fue extraditado el infractor, así como las garantías de no sometimiento a tratos o penas crueles inhumanos o degradantes o a la imposición de penas irredimibles²³. Para los efectos de nuestra jurisprudencia es necesario abonarle a la Corte Suprema de Justicia que dentro de su cuerpo de doctrina a este respecto normalmente exhorta en sus decisiones al respeto del debido proceso en la jurisdicción

²³ GONZALO QUINTERO OLIVARES. Derecho Penal y Unión Europea: Territorio y Competencia. El espacio judicial europeo, en *Derecho Penal Europeo*. Consejo General del Poder Judicial. Estudios de Derecho Judicial. Nº 155. 2009. Madrid. P 655-715.

extranjera, así como un seguimiento sobre el procedimiento foráneo a las autoridades colombianas sobre la suerte del extraditado.

En un segundo punto de tratamiento aparece la compleja confluencia entre las exigencias propias de la necesidad de ejercer nuestra jurisdicción sobre los casos que involucran violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario en el marco del conflicto armado y su combinación con los delitos de tráfico de estupefacientes. Aunque el fenómeno de las financiaciones ilegales de los grupos armados al margen de la ley que toman parte en las hostilidades no es tema nuevo y se ha podido observar en los contextos de trabajo de los Tribunales Internacionales, también es cierto que este punto ha significado un problema nada fácil para la situación colombiana de frente a las negociaciones de desmovilización y búsqueda de consensos de cara a las negociaciones de paz. La experiencia con los paramilitares extraditados a los Estados Unidos por el delito de narcotráfico, así como la extradición de dos personajes emblemáticos de la guerrilla de las Farc, promovieron en su tiempo la discusión relativa a la disposición de los Estados Unidos para juzgar los crímenes internacionales que estos extraditados habían cometido en territorio colombiano o la no menos compleja situación de utilizar la extradición para burlar los derechos de las víctimas del conflicto armado a conocer la verdad de los hechos y hacerse partícipes de la justicia impartida con fundamento en la ley 975 de 2005.

El argumento fundamental de la Corte para negar la extradición de los paramilitares es un juicio de prioridad que se resume en la importancia privilegiada de responder penalmente aquí por crímenes internacionales, que no por los delitos transnacionales. En efecto, la Corte afirma:

“Se deben privilegiar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del accionar de los grupos armados al margen de la ley, máxime si la gravedad de los delitos imputados en el extranjero, “palidece frente a los delitos de genocidio, homicidio en persona protegida, desaparición y desplazamiento forzados, tortura y otros, cometidos durante las últimas décadas por los miembros de los grupos paramilitares desmovilizados”.

De mantenerse esta postura por cuenta de la Corte Suprema no podrá haber extradición de subversivos por narcotráfico, ni tampoco de los paramilitares, en una actitud que parece ser compartida por los Estados Unidos. Esta apreciación de la Corte resulta acertada desde varios puntos de vista. En primer lugar, en lo que respecta al cumplimiento de obligaciones internacionales de persecución y sanción de delitos internacionales por cuenta del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la necesidad del conocimiento de las víctimas para la reclamación de sus derechos es evidente que la jurisdicción colombiana debe superponerse a la norteamericana, que como se sabe, no hace parte del Estatuto de Roma.

En segundo lugar, la ausencia de un tratado de extradición con los Estados Unidos no permitiría definir los casos de denegación de la extradición para los eventos

de crímenes internacionales, lo que obliga a privilegiar la factura constitucional de los derechos en juego con una interpretación enmarcada en la soberanía y los principios generales de derecho internacional aceptados por Colombia, por encima de las exigencias de los Estados requirentes.

Para concluir, los argumentos de la Corte Suprema fundamentan claramente que la existencia de cooperación judicial entre los dos países no tendría, en este caso de crímenes internacionales, una proyección vis a vis, dado que la jurisdicción de los Estados Unidos solamente en contadas ocasiones ha juzgado a extraditados por crímenes internacionales cuando el fundamento de la extradición es un delito distinto, lo que de paso evidencia una vulneración del principio de especialidad.

6.3. La política criminal de los Estados Unidos y el sistema de negociaciones para extraditados colombianos

Como fuente para esta parte del ensayo entrevistamos a algunos abogados defensores de extraditados colombianos a los Estados Unidos, que nos manifestaron la proyección política de los Estados Unidos frente al tema del tráfico de drogas en Colombia. Una primera conclusión del análisis de estos juristas está referida a la poca información del gobierno colombiano frente al sistema de delaciones en las Fiscalías norteamericanas. Según la percepción de estos defensores, es claro que la política criminal de los Estados Unidos cambió hace unos cinco años con respecto al narcotráfico colombiano.

Seguramente en las fórmulas de orden diplomático se seguirá hablando de la importancia de la colaboración entre los dos países en la lucha contra el narcotráfico, pero lo cierto que es que los carteles colombianos de reciente formación se han convertido en una fuente invaluable de información frente a los carteles centroamericanos y mexicanos. Esto evidencia que el negocio del narcotráfico desplazó sus operaciones y que la mafia colombiana sigue vinculada al negocio pero con otros roles y otras dimensiones. En efecto, existirán “pequeños capos” que controlan buena parte del negocio y se vinculan a los grupos armados ilegales que mantienen relaciones de importancia con estructuras criminales más poderosas que abarcan no solo el negocio de narcóticos, sino también el tráfico de armas y otras redes criminales más complejas.

La observación empírica de los abogados se relaciona con el hecho de que la DEA en sus actividades de investigación criminal le ha apuntado a esos “pequeños capos” en su afán de recolectar información sobre las dimensiones nuevas del negocio ilícito. Estos miembros de una mafia emergente y poco consolidada han encontrado una veta de beneficios legales interesantes, según la cual, el extraditado aporta la información necesaria para “golpear” o “desmantelar” una estructura criminal, de tal manera que el primero que llega se encarga de informar sobre los demás y a su vez se compromete a entregar a sus socios del negocio ilícito. Así se dispone una cadena que le resulta altamente benéfica

a las Fiscalías norteamericanas en tanto maximiza los esfuerzos por afectar esas estructuras medianas, pero necesarias para los nuevos carteles más dañinos que los de antaño.

La importancia práctica del fenómeno anotado nos hace reflexionar sobre el papel útil de la extradición, pues lo cierto es que una segunda conclusión sobre el método de trabajo judicial es que ahora se ha formado toda una red “semi-subterránea” de abogados, exfiscales y agentes oficiales norteamericanos que se encargan de poner a sus clientes a órdenes de la justicia norteamericana antes de pasar por el engorroso trámite de la extradición.

Un punto importante es el sistema de beneficios que se dispone para este tipo de “capo pequeño” que puede aportar información de importancia. De conformidad con la Federal Trafficking Penalties, las penas para un narcotraficantes oscilan entre los cinco y los treinta años para el primer evento delictivo y en caso de reincidencia pueden llegar a la cadena perpetua; de tal manera que en un primer evento, dependiendo del grado de culpabilidad, la extensión de los cargos (conspiración, concertación o tráfico efectivo), el monto de droga al que se refiere la acusación, la carrera delictiva y la aceptación de cargos, se puede ubicar al infractor penal en un nivel que normalmente no sobrepasa los quince años de condena intramural efectiva. Si de allí se sigue la aplicación de beneficios por colaboración que incluyen la evaluación del aporte informativo, más la discrecionalidad del fiscal para acusar por los cargos definitivos, las rebajas pueden llegar hasta un 80 % y en ciertos eventos la impunidad total de la conducta.

Los abogados y fiscales conocen bien, *la sentencing guidelines* que dispone la forma de sentenciar al infractor; el resto de la discusión se da en el aporte de información para reducir la pena y las habilidades de negociación del abogado y el propio infractor que puede reducir la pena incluso cuando ya está condenado²⁴.

7. RECOMENDACIONES

A) Es inevitable que la extradición se asuma simplemente como un instrumento de reconocida trayectoria legal, pues sus implicaciones en el orden de la política internacional de los países concernidos la convierten en una institución atravesada por intereses diversos a la represión penal. En consecuencia, la extradición como forma jurídica de lucha contra la criminalidad internacional merece un replanteamiento frente a nuevas situaciones del cambio de mirada legal frente al tráfico de estupefacientes.

²⁴ En el Manual de los Fiscales norteamericanos sobre extradición consultado para este ensayo aparece la siguiente anotación al respecto: Persons who are cooperating with a prosecutor may try to include a “no extradition” clause in their plea agreements. Such agreements, whether formal or informal, may be given effect by the courts. If a foreign country subsequently requests the person’s extradition, the United States faces the unpleasant dilemma of breaching its solemn word either to the person involved or to its treaty partner. *Petition of Geisser*, 627 F.2d 745 (5th Cir. 1980), describes the enormous practical problems of resolving such a dilemma. Related matters involve agreements with potential witnesses to prevent or delay their deportation.

Así, la extradición no tiene actualmente las dimensiones que les son propias en el sentido político criminal del término, lo que implica una visión de estrategias a futuro que pasan por la consideración de una lucha contra el tráfico de estupefacientes en el marco del fortalecimiento de las estrategias de salud pública y no de la represión penal.

B) El diagnóstico cuantitativo muestra que a pesar del discurso político sobre la extradición que determina el sometimiento de los grandes carteles de la droga utilizando este medio legal, la realidad es bien distinta, si se tiene en cuenta que las mafias se reproducen o cambian sus estrategias para llevar el comercio de narcóticos a niveles que son más rentables y de menor riesgo. La prueba de ello es que a pesar del incremento de las extradiciones desde Colombia a los Estados Unidos, no existe una correlación entre el número de extraditados y la disminución de grupos dedicados al tráfico de drogas. Tan evidente es esta apreciación que se nota en el marco del discurso norteamericano que no se habla de organizaciones desmanteladas, sino de organizaciones “golpeadas” y organizaciones “atacadas” con el fin de justificar las sumas de dinero que se gastan en esta lucha.

Para el caso colombiano el problema se agudiza, pues si bien el discurso político se mantiene se observa que a pesar del incremento en el número de extradiciones, los infractores de la ley penal en el tráfico de estupefacientes no cesan su potencial de daño a la economía legal y se agrega que las organizaciones ya no operan simplemente como carteles exclusivamente dedicados al tráfico de drogas, sino también aparecen amalgamadas con proyectos delictivos de otra raigambre, como por ejemplo el paramilitarismo, la subversión, las nacientes bandas criminales etc. La extradición de los paramilitares y de uno que otro subversivo por delitos de narcotráfico ha dejado en evidencia que el discurso legal se soluciona en consideraciones ambiguas que aparejan el cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de cooperación con una posición de política interna que tiene honda incidencia frente a las víctimas del conflicto armado.

C) En nuestro diagnóstico, se observa la existencia de medios alternativos a la extradición como forma de solucionar los problemas legales de los infractores internacionales del comercio de narcóticos. No es un secreto que ante las dificultades de cooperación judicial internacional, han surgido verdaderos “canales” de cooperación informal que cuentan con abogados especialistas, funcionarios diplomáticos interesados en colaborar para que el infractor arribe ante las autoridades y métodos de negociación que en últimas deslegitiman la tarea estatal de sancionar penalmente de conformidad con las leyes del país requerido, dándole prioridad a los intereses de persecución penal del “requiriente”. La disfunción de estos mecanismos opera de tal forma que la sanción por exceso o por defecto obliga a pensar en institucionalizar un modelo de cooperación judicial que supere la extradición tradicional para hablar de unas herramientas legales que pasan por el sistema de negociaciones de penas, instrumentos de dilación, inmunidades etc., que merecen ser examinados en el óptica de una tarea que puede ser más efectiva en términos de lucha contra las organizaciones criminales, pero con el debido respeto a las exigencias de garantías y debido proceso tanto para el infractor como para

el país víctima del narcotráfico y en todo caso dentro del marco de reciprocidad que debe regular las relaciones internacionales.

Casos recientes han motivado quejas del gobierno colombiano por la forma de proceder del gobierno de los Estados Unidos con los beneficios para extraditados, lo que evidencia que en Colombia las autoridades administrativas y judiciales no examinan el caso en el contexto de las leyes del derecho penal premial en los Estados Unidos y los norteamericanos, por su parte, se permiten la licencia de aplicar figuras no contempladas en el tratado que dicen aplicar.

D) El diagnóstico muestra un olvido de las convenciones multilaterales de lucha contra todas las formas actuales de delincuencia transnacional organizada, entre las cuales obviamente está el narcotráfico. En tal sentido, si la regulación internacional desde 1988 se ha expandido para cobijar los fenómenos periféricos al narcotráfico como el lavado de activos, el enriquecimiento ilícito de funcionarios y particulares, la corrupción administrativa que hace parte del fenómeno del tráfico de drogas, etc., no se entiende la razón por la cual se han dejado de lado estos instrumentos y no se ha hecho un seguimiento a su aplicación en los países concernidos. Desde nuestro punto de vista, la cooperación judicial, a partir de estos instrumentos fortalece la lucha a nivel multilateral con pleno respeto de las situaciones legales de orden interno e internacional.

E) En el marco de los defectos de la extradición no se puede olvidar que este instrumento aplicado en condiciones que obvian las exigencias de legalidad y reciprocidad pueden resultar violatorios de garantías de tratamiento penal y derechos humanos en los países requirentes, de ahí que la interpretación de los tratados no puede ser laxa, sino estricta en aquello que se refiere al tema de la doble incriminación, la imposición de pena conforme a las exigencias del país requerido, y el respeto a las garantías del debido proceso desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos.

7 Drogas y Persecución de Activos Ilícitos

Wilson Alejandro Martínez Sánchez¹

1. INTRODUCCIÓN

Una primera aproximación al problema de las drogas ilícitas sugiere que el consumo de drogas puede combatirse mediante una política de reducción de la demanda, y de la oferta. Lo interesante es que estas dos alternativas no son excluyentes, pues se puede pensar en una política global que combine todas las formas de acción posibles contra el consumo de drogas. De hecho, una política realmente seria y efectiva para reducir el consumo, debe obligatoriamente considerar tanto medidas para reducir la demanda como la oferta. Un ejemplo es el Plan de Acción Hemisférico 2011-2015 para reducir el consumo de las drogas diseñado por la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas (CICAD, 2011), que combina cinco grupos de objetivos distintos dirigidos a un solo propósito final: (i) fortalecimiento institucional; (ii) reducción de la demanda; (iii) reducción de la oferta; (iv) medidas de control; y (v) cooperación internacional.

En materia de reducción de la demanda ha tomado fuerza recientemente, la implementación de políticas que pretenden enfrentar el problema del consumo de drogas desde perspectivas distintas al derecho penal. Se trata de políticas que pretenden ofrecer soluciones desde el sistema de salud y/o educativo, y sobre la base de prevenir el consumo mediante campañas de educación y brindar atención médica temprana a los consumidores. En ese sentido, por ejemplo, el Informe de Lineamientos de

¹ Abogado egresado de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Doctor (PhD) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España) con mención cum laude. Máster (Diploma de Estudios Avanzados -DEA) en Derecho Penal y Ciencias Penales (Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España). Especialista en Prevención de Lavado de Activos certificado por la Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists (ACAMS). Especialista en Investigación Criminal (EGSAN). Curso de Especialización en Operaciones Bursátiles (CESA, INCOLDA, BVC). Investigador Invitado al Instituto de Derecho Penal y Procesal Penal (Institut für Strafrecht und Strafprozessrecht) de la Universidad Albert-Ludwig en Freiburg i Br (Alemania). Investigador visitante en el Instituto Max Plank para el Derecho Penal Extranjero y Derecho Penal Internacional (Max-Plank-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht) en Freiburg i Br (Alemania). Becario de la Fundación Roberto Michelsen Lombana. Becario del Servicio de Intercambio Académico Alemán (Deutscher Akademischer Austausch Dienst- DAAD). Becario de Colfuturo. Becario, profesor de carrera académica, director del Grupo de Investigación en Derecho Penal y director de la línea de investigación en derecho penal económico de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Exfiscal Delegado ante el Tribunal de Justicia y Paz con funciones como asesor del Fiscal General de la Nación. Exvicefiscal General de la Nación.

Política Pública frente al Consumo de Drogas, presentado por la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 21 de mayo de 2013), subraya la importancia de adoptar una política con enfoque de salud pública para reducir la demanda².

En el presente documento se comparte plenamente la idea de que enfrentar el consumo de drogas desde un enfoque de salud pública, es la ruta adecuada para reducir la demanda de esa clase de sustancias, respetando los derechos humanos de los consumidores. Sin embargo, ello no es suficiente. Esta política de reducción de la demanda mediante un enfoque de salud pública debe complementarse necesariamente con una de reducción de la oferta, pero no como la implementada en Colombia hasta ahora, sino con una que combine las medidas ya existentes (especialmente las de interdicción) con la persecución de los activos ilícitos provenientes del narcotráfico.

La propuesta planteada en este documento consiste entonces en reformular la política de reducción de la oferta ya enfocarla en impedir que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico perciban ingresos que las mantengan funcionando, así como las utilidades que motivan a los miembros de esas organizaciones a persistir en un negocio ilícito tan dañino para la sociedad. Por lo tanto, es indispensable dar a la extinción de dominio y a la comisión y al lavado de activos la importancia que merecen en la política de reducción de la oferta, sacándolas de ese tercer o cuarto plano en el que se encuentran actualmente.

Por último, este documento pretende señalar que el enfoque de salud pública no solo es una buena política para la reducción de la demanda, sino que la misma también podría producir buenos resultados en la reducción de la oferta, la eliminación de fuentes de financiación de otras actividades criminales y en el mejoramiento de la seguridad y estabilidad social en general.

2. POLÍTICA DE REDUCCIÓN DE LA OFERTA EN COLOMBIA

Colombia ha sido tradicionalmente considerada uno de los principales países productores de drogas en el mundo, y por esa razón la comunidad internacional ha estado atenta a la manera como el Estado maneja dicha problemática. En atención a esta situación, las autoridades colombianas han ejecutado, por décadas, diversas acciones tales como:

- Erradicación de cultivos ilícitos.
- Control a los precursores químicos necesarios para el procesamiento y producción de drogas.
- Búsqueda y destrucción de laboratorios.

² En dicho documento se concluye específicamente lo siguiente: “La Comisión considera que la política frente al consumo de sustancias psicoactivas debe ser enfocada como un asunto de salud pública y debe ser respetuosa de los derechos humanos, en especial de los propios consumidores”.

- Identificación y bloqueo de rutas de transporte.
- Interdicción de drogas procesadas.
- Persecución, captura y judicialización de los miembros de las organizaciones que producen o trafican la droga.

Lamentablemente, el éxito de este paquete de medidas ha sido más bien discreto, a pesar de los esfuerzos del Estado, porque si bien es cierto que las autoridades han logrado importantes éxitos operativos, la producción y tráfico de drogas sigue siendo un delito altamente lucrativo.

En efecto, las autoridades de policía y de persecución penal han mostrado a la opinión pública los resultados de la política del Estado contra las drogas, en los siguientes términos:

- Cantidad de personas capturadas y judicializadas por delitos de producción o tráfico de drogas.
- Importancia de las personas (cabecillas) capturadas o dadas de baja, que dirigen organizaciones dedicadas a la producción o tráfico de drogas.
- Cantidad de droga incautada (en toneladas).
- Cantidad de laboratorios destruidos.
- Cantidad de cultivos ilícitos erradicados (en hectáreas).

Lo interesante es que aun cuando las cifras de los éxitos operativos han aumentado, el incentivo económico que aviva el narcotráfico no disminuye. Es decir, a pesar de que la cantidad de droga incautada, de personas capturadas y de cultivos erradicados aumenta, el narcotráfico es un negocio altamente lucrativo que incluso sirve para financiar otro tipo de actividades delictivas como el terrorismo, el tráfico de armas, el lavado de activos, la corrupción, la minería ilegal, etc.,

Para tener una idea de las dimensiones económicas del narcotráfico a finales de la década de los ochenta, Colombia tuvo una participación del 75 % del mercado mundial de cocaína y se estimó que los ingresos brutos provenientes del narcotráfico bordearon el 5 % del PIB colombiano (Rocha, 2000). Estudios más recientes consideran que al año 2008, los ingresos brutos provenientes del narcotráfico habían disminuído y se situaban en niveles cercanos al 2,3 % del PIB (Mejía & Rico, 2010.). De acuerdo con estas estimaciones, las mediciones más recientes sobre el monto de lavado de activos en Colombia fue calculado entre el 2 % y el 3 % del PIB anual, que se acerca a \$18 billones de pesos con cifras disponibles a 2008 (Amaya Parra & Caballero Argáez, 2010).

Sumado a lo anterior, es interesante mencionar que uno de los mecanismos más utilizados para incorporar los dineros producto del tráfico de drogas, es el contrabando. Según estudios de la DIAN, en el año 2010 se movieron cerca de \$4.750 millones de dólares entre contrabando abierto y contrabando técnico, lo que equivale al 1,7 % del PIB colombiano de ese año. Gran parte de los bienes que ingresan de contrabando a Colombia son adquiridos en el exterior con recursos provenientes del narcotráfico,

dentro del proceso de lavado de activos. En este sentido, el valor de las mercancías introducidas permite hacer una aproximación de la cuantía del lavado de activos en Colombia y es un buen indicador de la preocupante dimensión que tiene este fenómeno en la economía.

En contraste con la cantidad de recursos que reciben las organizaciones criminales como producto del narcotráfico, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) escasamente reporta haber “detectado bienes y activos de origen ilícito que en la actualidad tienen medidas cautelares de extinción de dominio que equivalen (a valor catastral) a \$430.976 millones de pesos, es decir \$216 millones de dólares, de los cuales, a valor comercial, alcanzan los \$ 1.973.874 millones de pesos (aproximadamente \$1 Billón de dólares)”. Si se compara el valor de los bienes que han sido extinguidos y el monto de los recursos que reciben las organizaciones criminales solo por concepto de narcotráfico, puede apreciarse que la tasa de extinción de dominio sobre bienes ilícitos es muy baja. De manera que es posible afirmar que las autoridades Colombianas, no han logrado golpear efectivamente el aparato económico de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, con lo cual esta actividad criminal mantiene incentivos económicos suficientes que la perpetúan.

La pregunta entonces es: ¿Qué está fallando en la política de reducción de la oferta de drogas?

El punto de partida para responderla es entender, que aunque el Estado colombiano lucha decidida y frontalmente contra las drogas ilícitas desde la década de los ochenta, durante todo este tiempo hemos aprendido que las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad tienen dos características importantes: (i) son estructuras flexibles, porque tienen la capacidad de acomodarse rápidamente a las condiciones de seguridad que les imponga el Estado; y (ii) aprenden rápidamente de sus errores, lo que les permite perfeccionar y sofisticar permanentemente sus procedimientos, dificultando exponencialmente la actividad de las autoridades.

En efecto, cada vez que las autoridades de policía tienen un éxito operativo consistente, por ejemplo, en la captura de un cabecilla, la destrucción de un laboratorio o la interdicción de grandes cantidades de droga, las organizaciones criminales aprenden de sus equivocaciones y llevan a cabo un proceso de ajuste a las nuevas condiciones de seguridad, para seguir delinquiendo. Es decir, cuando se captura o se da de baja a uno de sus cabecillas no se produce la desarticulación de la organización, sino un desajuste que se corrige internamente a través de un proceso de “selección criminal”, similar al que tiene lugar en la naturaleza para la selección del individuo más fuerte de cada especie.

Lo que ocurre en esos casos es que ante la captura o baja del cabecilla, los mandos medios entran en un proceso de disputa interna por el control de la organización. Esa lucha lleva en algunos casos a su escisión (atomización de la organización), y en otros a la re-consolidación de la misma. En cualquiera de los dos casos, los individuos que asumen el control de la(s) organización(es) suelen ser siempre los más fuertes, los más

violentos, los más peligrosos, los más agresivos, pero también los que tienen mayor conocimiento y experiencia en el negocio ilícito. Paradójicamente, después del desajuste inicial de la organización, ésta reaparece fortalecida y enriquecida por el aprendizaje adquirido con la experiencia de los fracasos precedentes.

Un ejemplo en la historia reciente es el caso del desmonte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), en el marco de la Ley de Justicia y Paz, en el cual la mayoría de los principales cabecillas de este grupo paramilitar se entregaron y se sometieron a la justicia, en su interés de obtener los beneficios de pena única alternativa prevista en la Ley 975 de 2005. El sometimiento de sus cabecillas no produjo sin embargo, la terminación de la actividad de narcotráfico que realizaba esa organización, sino que esta fue asumida por nuevas organizaciones conocidas como Bandas Criminales Emergentes (Bacrim). Organizaciones criminales transnacionales que están integradas en su mayoría por ex miembros de los grupos paramilitares, pero que han adoptado un modelo de “negocio” distinto al que tenían las autodefensas (Revista Semana, 2013).

Otro ejemplo de la manera como las organizaciones criminales se acomodan a las condiciones de seguridad impuestas por el Estado para seguir delinquir se encuentra en la manera como se ha transformado la técnica de los cultivos ilícitos para mitigar el riesgo de detección y erradicación. Los expertos en esta materia han identificado que para evitar la erradicación de cultivos, en lugar de grandes latifundios sembrados con coca o amapola, las organizaciones han empezado a generar algo conocido como <<efecto globo>>, que consiste en utilizar micro-cultivos que son más difíciles de identificar y que se trasladan constantemente hacia zonas de difícil acceso o con menor presencia del Estado, donde su actividad no se ve amenazada por las autoridades (CONPES, 2010). Esta movilidad de los cultivos y su menor tamaño hacen más difícil su detección, erradicación y control por parte de las autoridades, a la vez que permite ajustar más fácilmente la cantidad de hoja de coca o amapola producida, a las necesidades de la economía criminal de la organización.

Y un ejemplo final se da en la presión que ejercen las autoridades sobre los cabecillas de las bandas criminales, obligándolos a abandonar sus campamentos en la profundidad de las espesas selvas colombianas, emigrar y buscar refugio en países vecinos desde donde pretenden continuar controlando las actividades criminales realizadas en Colombia. A pesar de sus esfuerzos por manejar un bajo perfil y pasar desapercibidos, los organismos de inteligencia del Estado logran ubicarlos y ello eleva la presión de estos cabecillas, aumentando simultáneamente sus costos de seguridad y los gastos en corrupción a las autoridades locales. Los elevados costos que supone su refugio en el extranjero, además de las dificultades para controlar la organización, representan un grave problema que los delincuentes han solucionado hasta cierto punto, haciendo lo que algunos expertos denominan <<trasplante criminal>> (Varese, 2005).

Este trasplante criminal consiste en trasladar a otra jurisdicción una parte de la organización, no con fines de expansión, sino de ejecutar desde allí una parte sensible o

importante de la actividad criminal. En el caso de las bandas criminales colombianas, algunos expertos sostienen que ellas han trasplantado al menos tres líneas operativas de su organización criminal: (i) el tráfico y las alianzas con las organizaciones criminales locales para la venta minorista de drogas (microtráfico); (ii) el lavado de los activos provenientes del narcotráfico; y (iii) los esquemas de protección, refugio y seguridad de los cabecillas (Rico, 2013). Estrategia con la cual han podido mitigar la presión de las autoridades colombianas.

En consecuencia, la enseñanza de estos casi treinta años de lucha contra las drogas muestra que mientras el narcotráfico sea lucrativo, siempre habrá personas dispuestas a entrar en el negocio. No importa cuántos cabecillas sean capturados, cuántas toneladas de droga sean incautadas, cuántas hectáreas de cultivos sean erradicadas: **mientras no se elimine el incentivo económico que aviva el narcotráfico, este fenómeno criminal nunca desaparecerá, sino que simplemente mutará o se transformará para acomodarse a las condiciones de seguridad que les imponga el Estado.**

3. LA PERSECUCIÓN DE ACTIVOS ILÍCITOS

La forma más eficaz de eliminar el incentivo económico del narcotráfico es evitar que los miembros de las organizaciones dedicadas a esa actividad ilícita puedan lucrarse con ello. Por esta razón, todos los instrumentos internacionales existentes en materia de lucha contra las drogas tienen un capítulo destinado al lavado de activos y a la persecución de activos ilícitos provenientes del narcotráfico³.

El ordenamiento jurídico colombiano ha incorporado los instrumentos recomendados por la comunidad internacional para evitar que el tráfico de drogas sea un delito lucrativo y en consecuencia, las autoridades nacionales pueden hacer uso de instituciones como el comiso⁴, la extinción de dominio⁵ y el delito de lavado de activos⁶.

No obstante, el incentivo económico del narcotráfico no ha disminuido, porque la política de los últimos 25 años del Estado colombiano para lograr la reducción de la oferta de drogas ilícitas, ha estado enfocada en la persecución de las personas, de los cultivos, de los precursores, de los laboratorios y de la droga misma, dejando relegada y casi ol-

³ Confrontar con los artículos 3 (numeral 1 literal b) y 5 de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Así mismo, consultar el Reglamento Modelo sobre Delitos de Lavado de Activos Relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves elaborado por la CICAD-OEA.

⁴ El comiso está previsto en el artículo 100 de la Ley 599 de 2000 - Código penal colombiano -, en los siguientes términos:
ARTÍCULO 100. COMISO. Los instrumentos y efectos con los que se haya cometido la conducta punible o que provengan de su ejecución, y que no tengan libre comercio, pasarán a poder de la Fiscalía General de la Nación o a la entidad que ésta designe, a menos que la ley disponga su destrucción. Igual medida se aplicará en los delitos dolosos, cuando los bienes, que tengan libre comercio y pertenezcan al responsable penalmente, sean utilizados para la realización de la conducta punible, o provengan de su ejecución.

En las conductas culposas, los vehículos automotores, naves o aeronaves, cualquier unidad montada sobre ruedas y los demás objetos que tengan libre comercio, se someterán a los experticios técnicos y se entregarán provisionalmente al propietario, legítimo tenedor salvo que se haya solicitado

vidada la persecución de bienes ilícitos provenientes del narcotráfico. Y como prueba de ello tenemos:

- La escasez de recursos asignados a las autoridades encargadas de combatir la estructura financiera de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y a la persecución de sus activos ilícitos.
- La ausencia de infraestructura técnica y tecnológica para llevar a cabo la identificación y ubicación de bienes ilícitos.
- La carencia de un sistema ordenado, tecnificado y seguro para la administración de los bienes ilícitos incautados con fines de comiso o de extinción de dominio.
- La falta de recursos para la inteligencia financiera.
- La inexistencia de una política pública clara para combatir el lavado de activos y lograr la extinción de dominio.
- El incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado, en materia de incorporar mecanismos, que faciliten la cooperación judicial y asistencia técnica internacional en materia de persecución de activos ilícitos.

En consecuencia, resulta incuestionable que el incentivo económico del narcotráfico no desaparecerá hasta que el Gobierno Nacional persiga decididamente los bienes ilícitos, implementando el conjunto de medidas que a continuación se explican:



Gráfico 1. Medidas para desincentivar el narcotráfico

y decretado su embargo y secuestro. En tal caso, no procederá la entrega, hasta tanto no se tome decisión definitiva respecto de ellos.

La entrega será definitiva cuando se garantice el pago de los perjuicios, se hayan embargado bienes del sindicado en cuantía suficiente para atender al pago de aquellos, o hayan transcurrido diez y ocho (18) meses desde la realización de la conducta, sin que se haya producido la afectación del bien.

- 5 La extinción de dominio se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano con la Ley 333 del 19 de diciembre de 1996. Actualmente está regulada por la Ley 793 del año 2002, la que a su vez ha sido modificada por las leyes 1330 de 2009, 1395 de 2010 y 1453 de 2011.
- 6 El lavado de activos es un delito autónomo en Colombia desde la expedición de la Ley 365 del 21 de febrero de 1997, artículo 9°. Actualmente está previsto en el artículo 323 de la Ley 599 de 2000 – Código penal colombiano.

3.1. Reforma legislativa

El fortalecimiento de la capacidad del Estado para perseguir activos ilícitos requiere de un par de reformas legislativas. La primera de ellas ya se llevó a cabo en (2013 con la expedición del Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014), que seguramente producirá un efecto positivo en la eficiencia de su procedimiento. No obstante, ello no es suficiente. Es indispensable que el Gobierno Nacional emita la reglamentación exigida por el nuevo Código, en materia de administración provisional y destinación definitiva de los activos afectados dentro de esos procesos. Dicha reglamentación es esencial, no solo para evitar que se repitan los escándalos de corrupción que hemos presenciado en el pasado con la administración de bienes incautados a las mafias y carteles de narcotraficantes, sino también para garantizar que un porcentaje importante de dichos bienes sea reinvertido en la administración de justicia, específicamente en la persecución de otros activos ilícitos.

La otra reforma que se requiere, es la expedición de un Estatuto General de Prevención de Lavado de Activos. Como el régimen actual de prevención del lavado de activos está compuesto por una gran cantidad de normas administrativas emitidas de manera independiente por las autoridades de control de los diferentes sectores (Superintendencias), que conlleva a que cada sector tenga su propia norma de prevención de lavado de activos, con lo cual la normatividad se encuentra completamente dispersa y desconectada. Además, hay sectores que no tienen normas en materia de prevención y por lo mismo no hacen parte del sistema de antilavado nacional, incrementando el riesgo nacional en esta materia. Se necesita una Ley de la República que fije los principios y reglas generales en materia de prevención, aplicables a todos los sectores, y que establezca los lineamientos generales para que cada sector desarrolle reglas puntuales que atiendan sus propias especificidades.

3.2. Sistema Unificado de Información de Extinción de Dominio

Si el Fiscal General de la Nación, o alguna otra autoridad, necesita saber cuántos procesos de extinción de dominio se adelantan actualmente para tomar decisiones de política criminal, deberá acudir al Fiscal Jefe de la Unidad Nacional para la Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General - (UNEDLA), quien para responderle abrirá una hoja de cálculo en Excel donde se registran de manera más o menos juiciosa, todos los procesos existentes. Igualmente, si precisa saber si un bien específico está afectado dentro de un proceso de extinción de dominio, acude a otra hoja de cálculo en Excel donde se registra la información básica de los bienes que son objeto de la investigación. Ambas hojas son alimentadas manualmente, lo que genera un gran trabajo que a su vez causa un enorme margen de error. Por otra parte, si lo que se busca conocer es el valor de los bienes, dónde están ubicados y a qué organización criminal pertenecen, en la actualidad, no hay forma de establecerlo. Ello explica el por qué hay

varios fiscales que, sin saberlo, están dedicados simultáneamente a extinguir bienes de la misma organización criminal.

Colombia necesita urgentemente poner en funcionamiento un Sistema Unificado de Información de Extinción de Dominio (SUIDED), que permita la gestión de toda la información relativa a estos procesos que adelantan tanto la Fiscalía General de la Nación, como los jueces penales del circuito especializados en extinción de dominio y la Sala de Extinción de Dominio, Enriquecimiento Ilícito y Lavado de Activos del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Este sistema resulta indispensable porque la extinción de dominio es actualmente una de las herramientas político criminales más importantes contra el crimen organizado, y para hacerla eficaz y eficiente la Fiscalía General de la Nación debe contar con sistemas de información que le permita hacer análisis criminal de contexto.

El análisis criminal de contexto consiste, en reunir información que permita caracterizar de la forma más completa posible ciertos fenómenos criminales, tales como la relativa a las personas involucradas, organizaciones criminales asociadas, lugares y tiempos en que se presenta con mayor frecuencia, tipologías o modus operandi más comunes, fuentes de financiación, etc.. Esta información debe ser organizada, clasificada, cruzada y comparada, para sacar de allí conclusiones que permitan entender el fenómeno de macro-criminalidad subyacente, diseñar estrategias para atacarlo y aumentar la eficacia y eficiencia de la persecución penal de ciertos fenómenos criminales. Por ejemplo, conclusiones relativas a las técnicas de investigación más adecuadas, principales cabecillas que deben perseguirse, fuentes de financiación que deben bloquearse, entre otras.

Este análisis de contexto, solo es posible si la Fiscalía General de la Nación cuenta con un sistema, que permita acceder y procesar la mayor cantidad de información disponible en los procesos de extinción de dominio. Esta clase de análisis permitiría a su vez lograr avances como, ubicar todos los procesos de extinción de dominio que se adelantan respecto de bienes de una misma organización criminal, con el fin de acumularlos y diseñar una estrategia dirigida a neutralizar su estructura financiera.

De igual forma, un SUIDED sería de gran utilidad para los operadores jurídicos (fiscales, jueces, magistrados, procuradores, abogados etc.), porque permitiría clasificar, organizar temáticamente por descriptores y hacer públicas las sentencias en materia de extinción de dominio.

3.3. Jurisdicción de extinción de dominio

Información suministrada por el Fiscal Jefe de la UNEDLA de la Fiscalía General de la Nación⁷ indica, que **a nivel nacional** dispone de tan solo veintitrés fiscales especializados, veintiséis asistentes de fiscal, ocho asistentes judiciales, quince investigadores de policía judicial adscritos al Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) y nueve investigadores de policía judicial adscritos a la Dirección de Investigaciones Judiciales de la Policía Nacional (DIJIN). Sumado a lo anterior, un estudio de campo realizado por la Universidad del Rosario (Martínez Sánchez, 2012) para la Comisión Redactora del Código de Extinción de Dominio Colombia permitió establecer, que **Colombia solo cuenta con tres jueces especializados en extinción de dominio para todo el país.**

Es evidente que con veintitrés fiscales y tres jueces, difícilmente lograremos quitarles los bienes ilícitos a las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y mucho menos eliminar el incentivo económico del narcotráfico. El tamaño del negocio, la cuantía de los recursos que lavan y la capacidad de intimidación y terror de las organizaciones dedicadas a esa actividad, ameritan que el Estado disponga de gran cantidad de recursos humanos especializados en la tarea de perseguir los bienes provenientes del narcotráfico. Por esta razón, el Estado debe cumplir el mandato contenido en el nuevo Código de extinción de dominio y crear una auténtica jurisdicción de extinción de dominio, con fiscales y jueces a lo largo y ancho del territorio nacional, especializados y dedicados exclusivamente a la persecución de esos bienes. No de otra forma podemos ganar la guerra contra esta forma de criminalidad.

Sistema de Administración de Bienes

La efectividad de la extinción de dominio depende de que las autoridades puedan asegurar los bienes ilícitos antes de que sean distraídos, mezclados, confundidos, destruidos, consumidos o enajenados. Ahora bien, una vez se logra su aseguramiento, el Estado debe proveer un sistema serio y controlado para su administración, mientras los jueces deciden sobre la procedencia de la extinción de dominio. Una vez se declara la extinción, el destino de los bienes debe estar definido con reglas claras previstas en la ley.

Hasta ahora, el sistema de administración de bienes implementado por el gobierno nacional ha demostrado ser un absoluto fracaso, a juzgar por el escándalo de corrupción que salpica a los más altos funcionarios de la Dirección Nacional de Estupefacientes⁸.

⁷ Esta información fue solicitada por la Comisión Redactora del Proyecto de Código de Extinción de Dominio, y una vez recibida fue incorporada a la Exposición de Motivos del mencionado proyecto.

⁸ La Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) era la entidad encargada de la administración de los bienes afectados dentro de los procesos de extinción de dominio. Sus directivos se han visto envueltos en un vergonzoso escándalo de corrupción en el que también hay involucrados varios congresistas. Los medios de comunicación informan, que al interior de la DNE había un cartel que a cambio de sobornos, nombraba como depositarios provisionales de los bienes a familiares y amigos de los congresistas, e incluso a testaferros de los propios narcotraficantes a quienes se les estaba extinguiendo el dominio. Sobre este tema pueden consultarse gran cantidad de artículos disponibles, entre otros lugares de la web, en: <http://www.elespectador.com/taxonomy/term/498233>.

Por esta razón es indispensable, que el Gobierno Nacional rediseñe y ponga en práctica un sistema que corrija los errores detectados en el precedente, y que ofrezca seguridad frente a la correcta administración de los bienes.

Entre los mecanismos que deben considerarse para este nuevo sistema de administración de bienes ha de estar necesariamente, la posibilidad de la enajenación temprana de aquellos activos que son perecederos, fungibles, que amenazan ruina o que no son económicamente viables⁹. Para tal efecto es importante tener en cuenta que por su naturaleza, algunos bienes no pueden ser mantenidos y administrados por el Estado mientras se define su situación y por consiguiente es necesario enajenarlos para que éstos no se deterioren, destruyan o pierdan su valor económico. Por otra parte, el dinero producto de la enajenación de esos activos debe ser integrado a un fondo que genere rendimientos a tasas de mercado, para asegurar que en el evento en que el juez de extinción de dominio rechace o niegue la extinción de dominio, el ciudadano pueda recibir una indemnización apropiada, equivalente al valor de los bienes que le fueron afectados, más sus correspondientes intereses.

3.4. Manuales y capacitación

Actualmente no existe en Colombia un solo programa de especialización en materia de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, ni tampoco en materia de extinción de dominio. En cuanto a la prevención del lavado de activos solo se han implementado cursos cortos de capacitación no formal, tales como los que ofrece la plataforma e-learning de prevención del lavado de activos creada por la UIAF, la Oficina contra la Droga y el Delito de Naciones Unidas (UNODC) y la Embajada del Reino Unido¹⁰. El importante trabajo que viene realizando el Programa de Negocios Responsables y Seguros (NRS) de UNODC, capacitando y sensibilizando a los pequeños y medianos empresarios en materia de prevención del lavado de activos, es destacable pero insuficiente dadas las dimensiones del fenómeno¹¹.

En síntesis la extinción de dominio no pasa de ser un tema dentro de los cursos de aspectos patrimoniales de la responsabilidad penal, impartido dentro de las especializaciones en Derecho penal. No hay cursos, diplomados y ni siquiera seminarios, foros o conferencias sobre la materia.

⁹ Es común que los narcotraficantes creen establecimientos de comercio que no son económicamente viables, pues su preocupación no es obtener un beneficio de ellos, sino utilizarlos como fachada para lavar activos. Por esta razón, las autoridades suelen ocupar hoteles, restaurantes, discotecas, moteles y toda suerte de comercios que cuentan con una enorme infraestructura, pero que por su ubicación, por su mercado, por su portafolio de servicios, por su clientela o por cualquier otra razón no tienen la capacidad de generar los ingresos necesarios para subsistir. Actualmente estos bienes deben ser conservados, pues no hay norma que autorice su enajenación, lo que convierte la administración en una actividad difícil y onerosa para el Estado, a la vez que incrementa los riesgos de corrupción.

¹⁰ Sobre esa plataforma puede consultarse: <http://www.uiaf.gov.co/?idcategoria=6791>. Consultada el 19 de julio de 2013.

¹¹ Sobre este programa puede consultarse: <http://www.negociosresponsablesyseguros.org/>. Consultada el 19 de julio de 2013.

En cuanto a la bibliografía sobre estos temas, no solo es escasa sino que en algunos casos es inexistente. En materia de lavado de activos existen muchos libros de texto que analizan el delito desde el punto de vista dogmático, y artículos publicados en revistas especializadas que lo analizan desde el punto de vista criminológico o económico. Sin embargo, tanto los libros de texto, como los artículos, están dirigidos a abogados penalistas, sociólogos, criminólogos, economistas o a otra clase de especialistas interesados en el lavado de activos como fenómeno criminal. En Colombia solo se han publicado un par de libros dirigidos a no especialistas, que pretenden explicar el régimen de prevención del lavado de activos de manera clara y didáctica (Martínez Sánchez, *Sistemas de Prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo*, 2011) (Lozano Vila, 2008).

En relación con la extinción de dominio, no hay un manual de uso sobre la materia. Los libros sobre este tema están completamente desactualizados. Tampoco hay artículos especializados o cartillas sobre el tema.

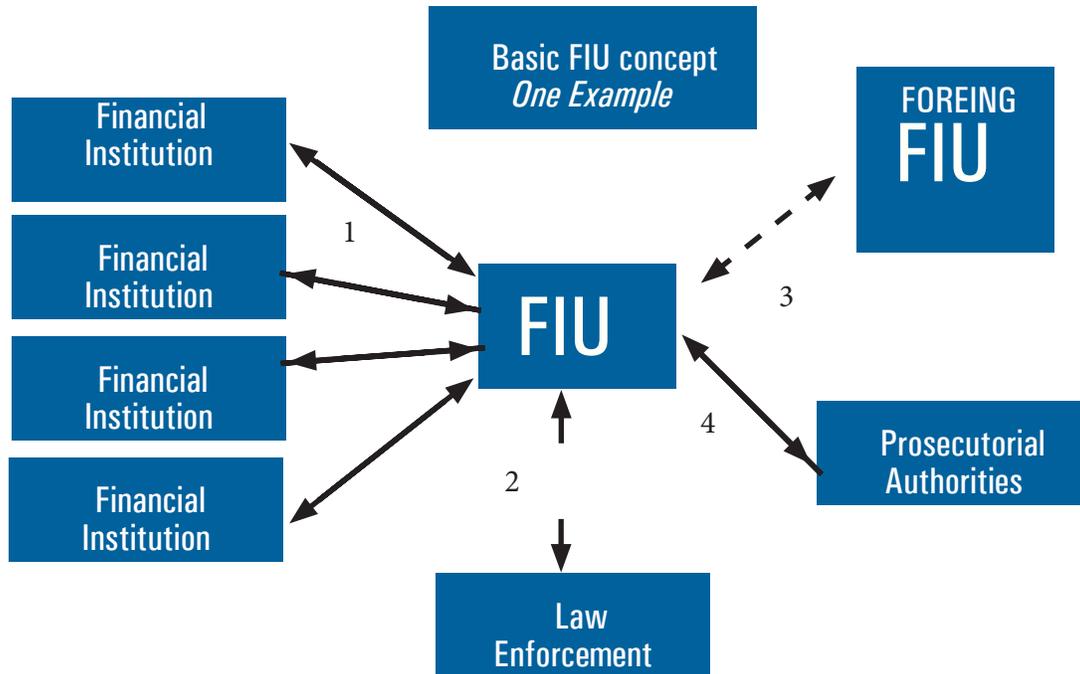
En general, no hay programas de formación ni tampoco hay bibliografía suficiente ni mucho menos campañas de divulgación. En esas condiciones, es imposible democratizar el conocimiento y sensibilizar a los ciudadanos del común, sobre la importancia de prevenir el lavado de activos. Pero lo que es más grave aún, en esas condiciones es muy difícil formar un grupo de operadores judiciales especializados en lavado de activos y extinción de dominio, precisamente por la ausencia de herramientas pedagógicas para multiplicar el conocimiento.

3.5. Fortalecimiento de la inteligencia financiera

La persecución efectiva de activos ilícitos en cualquier lugar del mundo tiene dos presupuestos fundamentales: su identificación y ubicación. Si los bienes ilícitos no se identifican y ubican, ninguna de las herramientas previstas en la ley para su extinción o comiso es eficaz.

El problema es que en Colombia no hemos reflexionado acerca de la distribución de roles que deben existir en el proceso de extinción de dominio, para establecer a qué entidad es a la que le compete la identificación y ubicación de los activos. Por esta razón se ha asumido, de manera errónea, que es la Fiscalía General de la Nación la que debe identificar y ubicar los activos ilícitos para luego extinguir el derecho de dominio o aplicar el comiso. Sin embargo, si se estudian con cuidado las facultades investigativas de la Fiscalía General de la Nación podrá apreciarse que carece de medios eficaces para hacerlo, pues sus fuentes de información son limitadas. Para identificar y ubicar activos, la Fiscalía debe remitir oficios a entidades como la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el Depósito Centralizado de Valores, el Ministerio de Puertos y Transporte, las Cámaras de Comercio, etc. Tales gestiones toman tiempo y cuando finalmente la Fiscalía obtiene la información ya los activos han sido enajenados, distraídos, consumidos, perdidos o destruidos, por lo cual no es posible aplicar la extinción o el comiso.

Por esta razón, la doctrina internacional entiende que la identificación y ubicación de activos es una tarea que debe ser asumida por la Unidad de Inteligencia Financiera (FIU), entidad a que tiene acceso a las bases de datos necesarias para ese efecto.



1. Disclosures transmitted to FIU
2. FIU receives additional information from law enforcement.
3. Possible exchange with foreing counterparf FIU.
4. After analysis, FIU provides case to prosecutor for action

Gráfico 2.
(GRUPO EGMONT)

La Unidad de Inteligencia Financiera colombiana tiene las facultades legales necesarias para acceder a la información requerida para la identificación y ubicación de activos ilícitos, pero carece de los recursos técnicos suficientes para hacerlo. De acuerdo con el Artículo 3° de la Ley 526 de 1999, modificado por la Ley 1121 de 2006, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) puede acceder a las bases de datos necesarias para identificar y ubicar los activos ilícitos, pero dado el tamaño de dichas bases de datos se requiere un software que le permita hacer minería de datos y obtener resultados de búsqueda de forma rápida y segura. Ante la falta de ese software, la búsqueda de esa información se realiza actualmente a través de medios tecnológicos muy precarios, tales como filtros de tablas de Excel o de bases de datos. En ocasiones, incluso, la búsqueda de datos es manual, lo que supone mayor trabajo y más tiempo para los analistas de la UIAF.

De hecho, si se analiza el presupuesto de los últimos ocho años de la UIAF puede precisarse, que solo se le han asignado recursos para su funcionamiento, y no para un plan de inversiones que le permita potenciar su capacidad operativa (UIAF, 2013) (Minhacienda, 2013). Esta distribución del gasto demuestra que la entidad no tiene recursos para inversión en tecnología, capacitación ni lo que requiere para optimizar su capacidad operativa.



Gráfico 3.

De otra parte, es importante mencionar que con el propósito de facilitar el intercambio de información entre las diferentes agencias dedicadas a la inteligencia y para fortalecer este sector de la seguridad nacional, el Gobierno ha creado varios centros integrados de inteligencia: CI, CI2Bacrim, CI3TR y el CI4ANTICORRUPCIÓN actualmente en construcción. A pesar de su importancia, estos centros no funcionan adecuadamente, en tanto el desempeño de los organismos de inteligencia se mide en función de <<positivos>>, lo cual genera una competencia entre ellas por los resultados operativos. Esta situación dificulta compartir información valiosa y estratégica, por temor a que otra agencia obtenga el <<positivo>> primero. Esto ha llevado a que en el marco de estos Centros Integrados de Inteligencia no se comparta información, o si se hace esa de manera incompleta o imperfecta, y que solo se comparta información de poco valor táctico, operativo o estratégico.

Es fundamental que en Colombia se cree un centro integrado de inteligencia para el lavado de activos y la extinción de dominio, con unas mínimas características: (i) representación de todas las agencias de inteligencia, no solo de las que integran la denominada “Comunidad de Inteligencia”, sino en general las que se habiliten por la ley para el ejercicio de la actividad de inteligencia y contrainteligencia del Estado, en el presente y en el futuro; (ii) incorporar un sistema de incentivos que promueva la entrega e intercambio de información, abandonando el modelo de evaluación por “positivos”; (iii) funcionar de manera permanente, teniendo en cuenta que los actuales centros integrados funcionan solo cuando son citados a reuniones, lo que les genera una pérdida de fuerza; y, (iiii) fungir como persona jurídica independiente y autónoma, con un espacio físico y planta de personal propios, con recursos técnicos y tecnológicos, y con presupuesto, por cuanto los centros actuales existen solo jurídicamente, por virtud del decreto que los crea, y cuando se reúnen sus miembros.

3.6. CONPES

La persecución efectiva de todos los activos provenientes del narcotráfico debe ser una política de Estado, independientemente de las prioridades del gobierno de turno. Por esa razón es indispensable que se diseñe, implemente y ejecute una política pública dirigida a luchar contra el lavado de activos y fortalecer la capacidad de las autoridades para extinguir el dominio.

Esta necesidad ventilada en muchas oportunidades al interior del Comité de Coordinación Interinstitucional contra el Lavado de Activos (CCICLA), originó que la UIAF, a través de la Secretaría Técnica del Comité, elaborara un documento CONPES sobre lavado de activos. Este CONPES representa un avance muy importante en la política de lucha contra el lavado de activos, porque constituye una hoja de ruta clara para todas las entidades involucradas en la prevención o represión de este fenómeno criminal. Este documento debe ser socializado y ejecutado de manera integral y prioritaria.

El documento no solo aclara la visión que tiene el Estado colombiano sobre el problema del lavado de activos, sino que también es un mensaje para la comunidad internacional que reafirma el compromiso del país en la lucha contra la criminalidad organizada transnacional. Además, contribuiría a solucionar tantos problemas de coordinación interinstitucional que existen en nuestro país, derivados de la ausencia de un objetivo común claro y de una distribución diáfana de las competencias de cada una de las entidades involucradas.

3.7. Cooperación internacional

Muchos de los activos ilícitos provenientes del narcotráfico, de hecho los más valiosos, normalmente son sacados del país a causa del proceso de mutación criminal del que ya se ha hablado. Las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico saben que la tenencia de esos recursos en el país puede ser un problema, pues no es fácil justificar su existencia y además existen figuras como el enriquecimiento ilícito. Al sacar los activos ilícitos hacia otros países, se anulan los alcances de la cooperación judicial.

En efecto, en la medida que el sistema anti-lavado colombiano avanza, introducir dinero ilícito a nuestra economía se hace más difícil y costoso, por ello las organizaciones criminales han empezado a trasplantar su estructura económica de lavado de activos en países con regulaciones más débiles en esa materia. Así se explica el por qué muchas organizaciones han migrado sus estructuras de lavado hacia Centro América, y encontrado en las organizaciones criminales locales, aliados estratégicos para sus propósitos. El caso de El Salvador es patente, pues las Maras Salvatruchas dejaron de ser una organización criminal a punto de extinguirse tras la acción de las autoridades loca-

les, y resurgieron con fuerza gracias a su alianza con las organizaciones narcotraficantes colombianas y mexicanas que llevan gran cantidad de recursos destinados a lavado en ese país (CNN Mexico, 2010). Ello explica también, el grave deterioro del orden público sufrido, en los últimos años, en esa parte del hemisferio (Urcuyo Fournier, 2009).

Cuando los activos son sacados del país, identificarlos y ubicarlos para asegurarlos y luego comisarlos o extinguirlos es un problema a veces irresoluble. Hay países cuya capacidad de cooperación es prácticamente inexistente, y de allí que recuperar los activos que han llegado a su jurisdicción sea casi imposible. Otros países, como ocurre con los paraísos fiscales, tienen normas muy estrictas en materia de secreto bancario, que prohíben acceder a la información necesaria para identificar y ubicar los activos ilícitos. Es lo que ocurre con aquellas jurisdicciones en las cuales se permite el funcionamiento de bancos privados, bancos off shore o Shell Banks (ACAMS, 2012), protegidos por normas que les impiden revelar la identidad de sus clientes o les autorizan a tener cuentas cifradas. Lo mismo pasa en aquellos países en los que pueden crearse sociedades anónimas de inversión con acciones al portador, cuyo único representante es un abogado que está protegido por normas sobre secreto profesional, que le impiden revelar la identidad de su cliente (ACAMS, 2012).

Sumado a lo anterior, la complejidad de la persecución de activos ilícitos en el plano internacional se ve notablemente incrementada por dos razones: primero, por la escasez de herramientas de cooperación internacional en materia de inteligencia financiera, intercambio de información, de pruebas, asistencia judicial, medidas cautelares sobre bienes etc.¹²; y en segundo lugar, porque los fiscales encargados de la investigación de actos de corrupción desconocen las herramientas que existen para la persecución internacional de activos ilícitos.

Además, el servicio exterior colombiano tampoco se ha organizado para cumplir una función de apoyo en materia de persecución penal y de activos ilícitos. Es necesario subrayar, que la Embajada de Colombia en Washington D.C., quizás la representación de gobierno más importante de todo el cuerpo diplomático colombiano, no cuenta con un agregado judicial que apoye a las autoridades colombianas en la búsqueda de información, trámites de asistencias judiciales, procesos de cooperación binacional, etc. Igualmente, las embajadas colombianas no cuentan con cuerpos de agregados judiciales integrados por fiscales o jueces de carrera, que apoyen a la Fiscalía General de la Nación, a la Corte Suprema de Justicia y a otras autoridades judiciales, en la obtención de la cooperación internacional que se requiere para el éxito de la persecución penal, no obstante, la cantidad de colombianos extraditados y/o presos en el exterior, cuya colaboración es necesaria para avanzar en las investigaciones que adelantan nuestras autoridades.

No todas las dificultades para obtener cooperación internacional en esta materia se deben a lo expuesto. Cuando la Unidad de Inteligencia Financiera colombiana solicita

¹² Especialmente la Convención de Viena de 1988 y la Convención de Palermo de 2000.

asistencia y cooperación de sus homólogas en otros países, se encuentra con la dificultad de que las competencias y facultades de las unidades de inteligencia financiera en la región no son homogéneas: hay unidades de inteligencia financiera que no tienen capacidad de análisis y procesamiento de datos, sino solo para la administración de la información; otras por su parte, tienen capacidad de análisis, pero no acceso ilimitado a las bases de datos del sector financiero; algunas otras tienen capacidad de análisis y acceso a las bases de datos, pero requieren permisos, autorizaciones o protocolos para poder cooperar; y por último figuran las que tienen todo lo anterior, pero carecen de la tecnología (hardware y software) que les permita hacer minería de datos para procesar de manera eficiente la información accesible, este es el caso de la UIAF colombiana.

La carencia de procesos estandarizados constituye uno de los más grandes obstáculos para la cooperación en materia de intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera, y por consiguiente, un problema para la persecución de bienes ilícitos provenientes del narcotráfico.

En cuanto a la persecución de bienes ilícitos, la mayoría de los fiscales encargados de adelantar los procesos de lavado de activos y de extinción de dominio, desconocen las herramientas existentes en Colombia, para obtener cooperación internacional. Ignora la existencia y el funcionamiento del mecanismo de autoridades centrales, la posibilidad de obtener asistencia y cooperación en materia de inteligencia financiera a través del Grupo Egmont (Grupo Egmont, 2004), la existencia y funcionamiento de la Red de Recuperación de Activos de GAFISUD (Gafisud, 2011), el Centro Internacional para la Recuperación de Activos (International Center for Assets Recovery - ICAR) del *Basel Institute on Governance* (Jorge, 2008), instituciones como la <<mareva injunction>> (Faul & Malan, 1990), entre otras herramientas que hoy pueden ser utilizadas como recursos para lograr la identificación, ubicación y congelamiento de activos ilícitos.

Sin la capacitación adecuada, muchas de las herramientas internacionales existentes para perseguir activos ilícitos son sub o inutilizadas. Por lo tanto, es responsabilidad del Estado capacitar a sus funcionarios para que hagan uso apropiado de ellas, en orden a incrementar la eficacia de la persecución de bienes ilícitos provenientes del narcotráfico.

3.8. Expansión del sistema antilavado

El Sistema de Prevención de Lavado de Activos en Colombia data de la expedición del Decreto 1872 de 1992, por medio del cual se establecieron una serie de obligaciones orientadas a prevenir la utilización del sistema financiero, como medio para el manejo, inversión o aprovechamiento de recursos de origen ilícito, dirigido a las entidades sometidas a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria (Martínez Sánchez, 2004). Desde entonces el Sistema antilavado colombiano ha venido ampliándose a nuevos sectores, hasta llegar al punto en el que lo encontramos hoy.

No hay duda de que el sistema anti-lavado colombiano ha logrado una expansión considerable; de hecho, si se le compara con otros países de la región, es uno de los más grandes y sofisticados, lo que ha permitido la calificación por el *Basel AML Index* como un país de riesgo moderado (Basel Institute On Governance, 2012)¹³.

Sin embargo, aún permanecen por fuera del sistema muchos sectores de la economía que en la actualidad están enormemente expuestos al riesgo de lavado de activos. Por ejemplo, el sector público¹⁴, el sector minero, el sector inmobiliario, el sector de transporte de pasajeros, etc, situación que constituye una debilidad del sistema y aumenta la exposición al riesgo de lavado de la economía nacional, a juzgar por el hecho de que diversas autoridades públicas han venido insistiendo en que la mayor parte del lavado de activos en Colombia viene ocurriendo a través del sector real¹⁵.

En efecto, en la medida que el sistema financiero y otros sectores fortalecen su capacidad para detectar, prevenir y reportar operaciones sospechosas, las organizaciones criminales crean tipologías de lavado en sectores no regulados ni controlados. En el Reporte de la Estrategia Internacional de Control de Narcóticos 2012 (INL, March, 2012), el Departamento de Estado de los Estados Unidos afirma que en Colombia una parte importante del lavado de activos sucede a través del comercio no bancarizado y de la economía informal: el intercambio o permuta directa de bienes (trueque) se ha convertido en un medio muy utilizado para lavar activos. De igual forma, la corrupción de funcionarios para lavar activos a través de campañas políticas y contratación pública es utilizada cada día con mayor frecuencia (INL, March, 2012).

En relación con este tema, un estudio realizado en julio de 2013 por la Universidad del Rosario (Martínez Sánchez, 2013) sobre 88 sentencias de lavado de activos proferidas entre los años 2004 y 2013 mostró, que solo en el 25 % de los casos de condena por lavado de activos, el dinero lavado pasó por el sistema financiero. Por consiguiente, en el 75 % de las condenas por lavado de activos estudiadas se observó, que los delincuentes prefieren acudir a otros sectores distintos del financiero para lavar los dineros ilícitos.

En conclusión Colombia debe ampliar urgentemente su sistema anti-lavado, para exigir la implementación de sistemas de administración de riesgo de lavado a aquellos sub-sectores del sector real, altamente expuestos a ser utilizados para el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos provenientes del narcotráfico. Sin esta expansión del sistema anti-lavado, la economía nacional seguirá expuesta a continuar recibiendo gran cantidad de recursos de origen ilícito, y el incentivo económico del narcotráfico no desaparecerá.

¹³ El *Basel AML Index* ubicó a Colombia en el puesto 122 entre 148, lo cual sitúa al país en la zona de riesgo medio del ranking.

¹⁴ La Ley 1474 de 2011 exige a las entidades públicas tener programas contra la corrupción, pero no hay norma ni regulación alguna que obligue a las entidades públicas a adoptar programas de cumplimiento con enfoque de riesgo, para mitigar la exposición al riesgo de lavado de activos a través de la contratación pública.

¹⁵ En este sentido se pronunciaron, por ejemplo, María Mercedes Cuellar (Presidenta de ASOBANCARIA), Juan Ricardo Ortega (Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN) y Luis Edmundo Suarez (Director de la UIAF), en el XIII Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo realizado en Cartagena de Indias D.T. (Colombia) los días 11 y 12 de julio de 2013.

3.9. Auto-sostenibilidad del sistema

Colombia carece en la actualidad de sistemas de información que permitan establecer, de manera confiable, el valor absoluto de los bienes que se encuentran afectados dentro de los procesos de extinción de dominio. Sin embargo, algunas autoridades nacionales e internacionales han mencionado datos que permiten aproximarse al potencial que tiene Colombia en esta materia:

1. De acuerdo con el Director de la UIAF¹⁶, en Colombia se lavan \$18 billones al año. Teniendo este dato como referencia, con corte al 12 de julio de 2013, el valor de los bienes ilícitos detectados por la UIAF para extinción de dominio era de \$7.3 billones detectados para extinción de dominio. Además, el valor de los bienes afectados dentro de procesos de extinción de dominio a cargo de la Fiscalía puede ser superior a los \$4.4. billones. Y el valor de los bienes afectados dentro de los procesos de extinción que se adelantan en Colombia es de \$1.9. billones.
2. En el último año, la Fiscalía ha incautado con fines de extinción de dominio tres mil bienes que se acercan aproximadamente a \$1 billón¹⁷.
3. Los Estados Unidos han extinguido más de USD\$ 2.000 millones, o sea, \$ 4 billones aproximadamente durante los últimos dos años, propiedad de delincuentes colombianos judicializados en ese país. Adicionalmente, los Estados Unidos están en proceso de mover casi USD\$ 700 millones, o sea, \$1.3 billones, para las víctimas de los delitos en el año 2007. Como caso destacable, los Estados Unidos y Colombia han cooperado en el proceso de extinción de los bienes de los hermanos Rodríguez Orejuela, el cual tiene un valor de más o menos USD\$200 millones, o sea, \$500.000 millones de pesos para Colombia. (lamentablemente este proceso continua estancado en la Fiscalía)¹⁸.
4. Entre 2012 y 2013, trabajando estrechamente con las autoridades colombianas, el Gobierno Británico ha ayudado a la fiscalía y a otras agencias a incautar \$ 300 mil millones en bienes que provienen de actividades ilícitas¹⁹.

¹⁶ Cifras mostradas por Luis Edmundo Suarez, Director de la UIAF, en el discurso de clausura del XIII Congreso Panamericano de Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo realizado en Cartagena de Indias D.T. (Colombia) los días 11 y 12 de julio de 2013

¹⁷ Cifras mostradas por el doctor Jorge Fernando Perdomo, Vicefiscal General de la Nación, en la audiencia pública del Proyecto de Código de Extinción de Dominio, realizada el 9 de mayo de 2013 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

¹⁸ Cifras mencionadas por Robert Emery, Agregado Judicial Adjunto del Departamento de Justicia de la Embajada de los Estados Unidos en Bogotá, en la audiencia pública del Proyecto de Código de Extinción de Dominio, realizada el 9 de mayo de 2013 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

¹⁹ Cifras mencionadas por Hank Cole, Director Regional para Centro y Sur América de SOCA (Serious Organised Crime Agency) de la Embajada del Reino Unido en Bogotá, en la audiencia pública del Proyecto de Código de Extinción de Dominio, realizada el 9 de mayo de 2013 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Si bien no hay estudios publicados que permitan corroborar estas cifras, ello demuestra que al menos desde la perspectiva de los datos que mencionan las autoridades nacionales e internacionales, el valor de los bienes que son potencialmente extinguidos es muy considerable. Esta circunstancia debería ser analizada con detenimiento, pues la extinción de dominio no solo puede ser una herramienta útil para luchar contra el crimen organizado, sino también para financiar el funcionamiento, tecnificación y fortalecimiento de la persecución penal. Si la cuantía de los bienes afectados realmente alcanza los niveles mencionados por la UIAF, la Fiscalía, la Embajada de USA y la Embajada del Reino Unido, entonces el Estado colombiano podría encontrar una fuente importante de recursos no solo para invertir en el mejoramiento de la justicia penal, sino incluso para hacer auto-sostenible algunas entidades como la Fiscalía General de la Nación.

Por supuesto, ello dependerá de que se desarrolle una reglamentación que prevea la inversión de la totalidad (o al menos de una parte importante) de los bienes afectados para extinción de dominio, en la propia justicia penal. No debe permitirse que la justicia esté sin recursos, trabajando con escasos tres jueces de extinción de dominio, sin medios, ni seguridad para cumplir su labor, mientras se extinguen millones de dólares a las organizaciones criminales.

3.10. Enfoque de salud pública y la reducción de la oferta

Como se mencionó anteriormente, en su Informe de Lineamientos de Política Pública frente al Consumo de Drogas, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (21 de mayo de 2013) subraya la importancia de adoptar una política con enfoque de salud pública. Pues bien, cuando se sugiere el enfoque de salud pública normalmente se piensa en una estrategia para la reducción de la demanda de drogas y evitar los consumos problemáticos. Sin embargo, el enfoque de salud pública también ofrece importantes ventajas para lograr la reducción de la oferta y reducir la financiación de otras actividades delictivas por medio del narcotráfico.

En efecto, es un hecho conocido que muchas actividades delictivas como el terrorismo, la corrupción, el contrabando, la minería ilegal o el tráfico de armas, sólo por mencionar algunas, abrevan en la fuente de financiación que es el narcotráfico. Esto es precisamente lo que hace que el narcotráfico arrastre consigo muchas conductas delictivas que terminan deteriorando la seguridad pública y generando inestabilidad social, política y económica. Por esta razón, acabar el incentivo económico que motiva las organizaciones criminales al narcotráfico, no solo reduce la oferta de droga, sino también la frecuencia e impacto de todos los demás delitos que se financian con ella.

Adoptar un enfoque de salud pública para disminuir la demanda permitiría que hubiera menos consumidores, o que estos consumieran menos, lo cual reduciría el tamaño del mercado de drogas, que menguaría a su vez el volumen de ingresos de las organiza-

ciones criminales, se desincentivaría el narcotráfico y obviamente las demás conductas delictivas asociadas a él. Es decir, adoptar un enfoque de salud pública para manejar el problema del consumo de droga, no solo tiende a reducir la demanda, sino también la oferta y aumentar los niveles de seguridad en la sociedad.

Si el Estado invierte en la prevención del consumo y en la atención temprana de consumidores, podría lograr que menos personas consumieran drogas o que la cantidad consumida disminuyera. Esto podría reducir el tamaño de la demanda de droga a niveles en los cuales los márgenes de utilidad de las organizaciones criminales no fueran suficientes, para compensar los riesgos relacionados con esa actividad ilícita. En tal caso, el tamaño de la oferta se iría reduciendo gradualmente, lo que al mismo tiempo iría consumiendo y agotando las fuentes de financiación de otra clase de delitos que afectan la seguridad ciudadana. En pocas palabras, se produciría un “marchitamiento” económico de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el tráfico ilícito de drogas es un problema global. Por consiguiente, un objetivo como el descrito anteriormente solo es posible en la medida que el enfoque de salud pública se convierta en un estándar internacional, utilizado por un importante número de países consumidores. Mientras haya países que no adopten políticas adecuadas para gestionar el problema del consumo, habrá mercados que demanden las drogas producidas en Colombia y por consiguiente el incentivo económico para el narcotráfico. Todo lo cual no es óbice para que Colombia, por iniciativa propia, dé un paso adelante en esa dirección.

4. CONCLUSIÓN

Actualmente se abre paso en Colombia, la propuesta de adoptar una política de reducción del consumo basada en la implementación de un enfoque de salud pública. Esa propuesta se muestra acertada, sobre todo porque resulta más compatible con los derechos humanos que con políticas reactivas basadas en la represión del consumo. No obstante, la política de reducción del consumo a partir de un enfoque de salud pública es insuficiente, y debe complementarse con otra orientada a la reducción de la oferta de drogas.

Colombia desde hace varios años tiene una política de reducción de la oferta basada principalmente en la erradicación de cultivos, control de precursores, destrucción de laboratorios, interdicción de droga y persecución de los miembros de las organizaciones dedicadas a la producción o tráfico de esas sustancias. Sin embargo, esta política no ha sido efectiva, pese a los enormes esfuerzos de las autoridades, en tanto el narcotráfico sigue siendo un delito altamente lucrativo.

La reorientación de la política implementada hasta ahora, propuesta en este documento supone potenciar la persecución de los activos ilícitos producidos por el narco-

tráfico, con el propósito de eliminar el incentivo económico que motiva a los individuos a persistir en este negocio ilícito y reducir los recursos con que cuentan las organizaciones criminales para funcionar y financiar otras actividades delictivas. El Estado debe recuperar y repotenciar instituciones existentes desde hace tiempo en el ordenamiento jurídico colombiano, que han caído a un tercer o cuarto plano de importancia en la política pública contra las drogas: la extinción de dominio, el comiso y el lavado de activos.

Una política de esa naturaleza debería contemplar acciones y medidas tales como: una reforma legislativa; crear una jurisdicción propia para la extinción de dominio; diseñar e implementar un sistema único de información de extinción de dominio; diseñar e implementar un nuevo sistema de administración de bienes que corrija los errores del anterior; promover la publicación de manuales y programas de formación en materia de extinción de dominio y lavado de activos; fortalecer la inteligencia financiera; ejecutar de manera plena el Documento CONPES que fija la política pública en materia de persecución de activos ilícitos y estimular la cooperación internacional.

Adicionalmente, una política como la que se propone requiere ampliar significativamente los sectores regulados y controlados por el sistema anti-lavado colombiano. Esta expansión debe tener como propósito lograr que los sub-sectores del sector real más expuestos a ser utilizados para el manejo, inversión y aprovechamiento de recursos provenientes del narcotráfico, implementen programas de cumplimiento que les permitan administrar adecuadamente ese riesgo e identificar, prevenir y reportar operaciones sospechosas.

Finalmente es importante subrayar, que adoptar un enfoque de salud pública para reducir la oferta, no sólo es útil para la reducción de la demanda, sino también para disminuir la oferta, la eliminación de fuentes de financiación de otras actividades criminales y el mejoramiento de la seguridad y estabilidad social general. Por consiguiente, **la política antidroga colombiana debería estar basada en estos dos nuevos enfoques: la salud pública para la reducción de la demanda y la persecución de activos ilícitos para la reducción de la oferta.**

BIBLIOGRAFÍA

- ACAMS. (2012). Study guide for the CAMS certification exam (5° ed.). (A. o.-M. Specialists, Ed.) Miami, USA.
- AMAYA PARRA, A., & CABALLERO ARGÁEZ, C. (2010). Lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos. Bogotá D.C.: Uniandes.
- BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE. (2012). The Basel AML Index 2012. Recuperado el 25 de julio de 2013, de <http://index.baselgovernance.org/Index.html>
- CICAD. (2011). Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2011-2015. . Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas, Organización de Estados Americanos.
- CNN Mexico. (24 de Febrero de 2010). La alianza entre narcos mexicanos y maras agrava lucha antidrogas: ONU. CNN Internacional.
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (21 de mayo de 2013). Lineamientos de Política Pública frente al Consumo de Drogas. Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, Bogotá D.C.
- CONPES. (28 de junio de 2010). Documento CONPES 3669. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.
- FAUL, W., & MALAN, F. (1990). The Mareva Injunction. 2 S. Afr. Mercantile L.J., 305.
- GAFISUD. (2011). Guía general de la Red de Recuperación de Activos de GAFISUD. (G. d. Sudamerica, Ed.) Asunción, Paraguay.
- GRUPO EGMONT. (2004). Information Paper on Financial Intelligence Units and Egmont Group. (G. Egmont, Ed.)
- GRUPO EGMONT. (s.f.). The role of the FIU in fighting corruption and recovery stolen assets. Recuperado el 20 de julio de 2013, de <http://www.egmontgroup.org/library/download/229>.
- INL. (March, 2012). International Narcotics Control Strategy Report. Volume II: Money Laundering and Financial Crimes. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, Department of State, Washington, USA.
- JORGE, G. (2008). Recuperación de activos de la corrupción. Buenos Aires, Argentina: Editores del Puerto s.r.l.
- LOZANO VILA, A. (2008). SARLA/FT practico: guía para la gestión del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo. (L. Ltda, Ed.) Bogotá D.C., Colombia.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, W. A. (2004). El lavado de activos en el mercado de valores. Bogotá D.C., Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, W. A. (2011). Sistemas de Prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo. Bogotá D.C.: Legis S.A.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, W. A. (2012). Investigación de campo sobre la duración de los procesos penales. Informe para la Comisión Redactora del Proyecto de Código de Extinción de Dominio, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Grupo de Investigación en Derecho Penal, Bogotá D.C.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, W. A. (2013). Informe de Sentencias de Lavado de Activos proferidas entre 2004 y 2013. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Grupo de Investigación en Derecho Penal, Bogotá D.C.
- MEJÍA, D., & RICO, D. M. (2010.). La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia. Bogotá D.C.: Uniandes.
- MINHACIENDA. (2013). Informe de ejecución presupuestal sector hacienda. Consolidado a 28 de febrero de 2013. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, República de Colombia, Bogotá D.C.- Colombia.
- Revista Semana. (13 de julio de 2013). Los emisarios de la mafia italiana en Colombia.
- RICO, D. M. (Abril de 2013). La Dimensión Internacional del Crimen Organizado en Colombia: Las Bacrim, sus Rutas y Refugios. (W. W. Scholars., Ed.)
- ROCHA, R. (2000). La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Siglo del Hombre.

- UIAF. (2013). Presupuesto general de la entidad años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Unidad de Información y Análisis Financiero, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá D.C. - Colombia.
- URCUYO FOURNIER, C. (2009). Los desafíos a la seguridad en centroamérica. (C. I. (CIDH), Ed.) San José, Costa Rica.
- VARESE, F. (Julio de 2005). How Mafias Migrate: The Case of the 'Ndrangheta' in Northern Italy. (U. o. Oxford, Ed.) Discussion Papers in Economic and Social History.(59).

8. Política Exterior y Política de Drogas

Adriana Mejía Hernández*¹

Con la colaboración de Daniel Mauricio Rico Valencia²

1. INTRODUCCIÓN

UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

El proceso de formulación de la política exterior no difiere sustancialmente del proceso de formulación de la política pública en cualquiera de los ámbitos del gobierno, al menos teóricamente.

En principio, en un régimen democrático, el debate político se desarrolla en torno a los asuntos que de manera prioritaria interesan a la ciudadanía. Los actores que intervienen en este debate, por tanto, tienen la responsabilidad de atender las demandas de los ciudadanos mediante la identificación y comprensión de sus necesidades y la construcción de propuestas encaminadas a proveer las soluciones que mejor garanticen el goce efectivo de sus derechos.

* Adriana Mejía es profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales y ha dedicado la mayor parte de su carrera profesional a la construcción de capacidades institucionales y al diseño y ejecución de políticas públicas. Cuenta además con experiencia en el sector privado, en la academia y en el periodismo.

Inició sus actividades profesionales en el Ministerio de Desarrollo Económico y en 1992 se incorporó al gabinete del Presidente de Bancoldex. A partir de 1995 se desempeñó como Directora de Participación Ciudadana de la Contraloría de Bogotá, entre 1998 y 2000 estuvo vinculada a la Alcaldía Mayor de Bogotá como Directora General del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, y entre 2003 y 2010 hizo parte del gabinete ministerial del Gobierno Nacional, primero como Viceministra de Cultura y posteriormente como Viceministra de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. Entre septiembre de 2010 y abril de 2012 se desempeñó como Directora del Departamento de Seguridad Pública de la OEA en Washington DC y desde el segundo semestre de 2012, se encuentra vinculada a GONAT SC, firma de consultoría dedicada a las áreas de transformación organizacional y desarrollo de capacidades institucionales en las áreas de seguridad pública, democracia y participación ciudadana, liderada por el General (R) Óscar Naranjo.

¹ Ex Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia; Ex Directora de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos – OEA; Miembro de la Junta Asesora del Programa Global sobre Política de Drogas de Open Society Foundations.

² Economista y Político, candidato a doctorado en Políticas Públicas en la Universidad de Maryland.

Son aquéllos actores que interpretan de manera más adecuada los anhelos de la población y que plantean las propuestas que generan en ella los mayores niveles confianza, quienes reciben el mandato de poner dichas propuestas en práctica al ser favorecidos con el voto popular. En el origen de la formulación del conjunto de las políticas públicas que guían la obra de un gobierno, entonces, se encuentran los programas de gobierno que en su momento plantearon los candidatos y por los cuales resultaron elegidos.

En Colombia, los lineamientos fundamentales del programa de gobierno se consignan en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual, tras un proceso de discusión participativa, se presenta ante el Congreso de la República para su aprobación y se convierte en Ley. De esta norma, que además de los lineamientos estratégicos para cada sector, establece las metas a ser alcanzadas así como parámetros indicativos sobre los recursos que deberán ser invertidos para su logro, emanan las políticas públicas que se diseñan e implementan en el periodo para el cual ha sido elegido el Jefe del Ejecutivo³.

El Plan Nacional de Desarrollo debe reflejar entonces, con un cierto grado de fidelidad, el mandato conferido por la ciudadanía al gobernante, bajo la premisa de que éste ha asumido el compromiso de atender aquéllos asuntos que la población le ha señalado como prioritarios.

A partir de la claridad en torno a los objetivos que reflejan el interés general de la nación, es posible introducir en el ejercicio de la formulación de la política pública la dimensión externa. Y si bien históricamente la política exterior ha constituido un elemento esencial del ejercicio del Gobierno, en la actualidad, cuando la globalización ha tejido un entramado tan estrecho como complejo de relaciones entre los diferentes actores de la comunidad internacional, el impacto de sus decisiones sobre la vida cotidiana de los ciudadanos en cualquier territorio es innegable y aun más trascendente. De ahí, que resulte imperativo guardar una coherencia adecuada entre la política pública interna y la política exterior.

Definida en términos sencillos, la política exterior “... es el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y constantemente basado en principios claros, sólidos e inmutables aplicados sistemáticamente, **con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable**, así como la búsqueda del mantenimiento de relaciones armónicas en el exterior” (resaltado fuera del texto)⁴.

³ Constitución Política de Colombia

Art. 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno (...).

Art. 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan de Desarrollo (...).

⁴ Hernández – Vela; Diccionario de Política Internacional

Como corolario de lo anterior, cabe destacar que, por encargarse de la salvaguarda de los intereses de la nación en aspectos tan esenciales como la soberanía, la integridad territorial y la seguridad nacional, la política exterior tiende a asumirse como una política de Estado, a partir del consenso entre las ramas del poder público y las diversas fuerzas políticas. La transición del poder como elemento central del proceso democrático establece límites temporales que impiden la construcción de una agenda internacional de largo plazo en función de las prioridades ya referidas y en relación a los demás actores del sistema internacional⁵. De ahí, la definición de la política exterior -común a la mayoría de los países- como un asunto de Estado, y su conducción bajo criterios de estabilidad, solidez y alineación orientados a asegurar el crecimiento dinámico y sostenido de los intereses nacionales fuera de las fronteras territoriales.

Más allá de las reflexiones institucionales que han sido descritas, la formulación de la política exterior, en tanto “... variable externa del proyecto que toda Nación define en determinado momento de su desarrollo histórico”⁶, se ve afectada por otra serie de factores. Dentro de los más relevantes se cuenta la dinámica del entorno en función de los intereses, prioridades y decisiones que adopten los otros actores que conforman el sistema internacional. En este sentido, la política exterior se considera como un proceso sucesivo de lectura integrada del entorno nacional e internacional.

En el proceso de formulación de la política exterior resulta de crítica importancia, por tanto, desarrollar las capacidades analíticas necesarias para leer el entorno, contar con las capacidades prospectivas para anticiparse a las decisiones de otros actores y evaluar el impacto de tendencias sobre los intereses nacionales. En ese orden, la profesionalización del servicio exterior se convierte en un factor determinante de la eficacia de la política.

Por último, desconocer que el proceso de construcción de la agenda exterior puede verse afectado por el interés individual del jefe de Estado o de sus representantes, quienes, en función de determinada coyuntura o en busca del reconocimiento personal, pueden llegar a asumir posiciones, plantear iniciativas o adoptar decisiones que no necesariamente guarden relación con los intereses nacionales consignados en los programas de gobierno, las políticas públicas y en la propia política exterior.

La agenda internacional de Colombia frente al problema mundial de las drogas se ha regido, durante las últimas décadas, por las reglas universales antes descritas, y a la luz de estos conceptos, el presente documento propone una serie de consideraciones orientadas a evaluar su pertinencia y eficacia en el proceso de construcción institucional, en el propósito de avanzar en la senda del desarrollo y en el objetivo de garantizar el bienestar de la población.

⁵ Circulo Intelectual Internacional - Academia para la Diplomacia y los Derechos Fundamentales del siglo XXI. <http://academia.elcie.es/politica-externor.html>

⁶ M. Clarke, 'The Foreign Policy System: A Framework for Analysis', in M. Clarke and B. White (eds.) *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach* (Cheltenham: Edward Elgar 1989).

2. UNA MIRADA A LA HISTORIA RECIENTE.

MEDIO SIGLO DE POLÍTICA EXTERIOR ANTIDROGAS EN COLOMBIA

La incidencia de las decisiones adoptadas por la comunidad internacional en materia de drogas ilícitas sobre la política exterior colombiana ha sido evidente e incrementada a lo largo de los últimos cincuenta años. Ello, lejos de ser producto de la casualidad, encuentra su explicación en la seria afectación que históricamente ha tenido la política como generador de violencia, y la relación de esta violencia con la tenencia de la tierra, la ausencia del Estado en grandes porciones del territorio y el vínculo entre los diversos grupos que la han ejercido con las economías criminales y, específicamente, con el cultivo, procesamiento y distribución de drogas ilícitas.

De ahí, que la acción del Estado frente al narcotráfico se haya convertido en un eje transversal, cuyo impacto sobre las políticas de fronteras e integridad territorial, seguridad pública, derechos humanos, medio ambiente, pobreza y desarrollo ha sido notorio tanto en el plano interno como en la agenda exterior. Tres documentos de análisis elaborados en años recientes a instancias del Ministerio de Relaciones Exteriores dan cuenta de la trascendencia del problema de las drogas en la formulación de la política exterior colombiana: “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas” (1998)⁷; “Treinta años de política exterior antidrogas” (2009)⁸ y el Informe final elaborado por la Misión de Política Exterior de Colombia (2010)⁹.

Como bien señala este último: “El problema de las drogas ilegales ha tenido un papel central en la política exterior colombiana durante las últimas tres décadas. El narcotráfico fue el elemento dominante de las relaciones internacionales del país a finales del siglo pasado, hasta que a comienzos de esta década ese lugar fue ocupado por la seguridad. Sin embargo, en la medida en que el narcotráfico alimenta las distintas dimensiones de la inseguridad, sigue teniendo un papel protagónico en la vida nacional y en las relaciones de Colombia con el mundo (...)”¹⁰.

2.1. Los orígenes de la Guerra contra las drogas: las décadas de 1960 y 1970

La Convención Única de Estupefacientes promulgada en el verano de 1961, constituyó el hito primordial que inclinó la balanza de los organismos multilaterales hacia el prohibicionismo como medida de control al consumo, producción y tráfico de drogas.

⁷ Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores (Camilo Reyes Rodríguez; proyecto dirigido por Clara Inés Vargas y realizado por Adriana Mendoza y Ana María Pujana).

⁸ Investigación encargada por el Ministerio de Relaciones Exteriores – Viceministerio de Asuntos Multilaterales a Alexandra Guaqueta, como aporte al proceso de revisión de la UNGASS en 2009.

⁹ Publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores y Fedesarrollo, como resultado de la Misión de Política Exterior convocada por el ministro Jaime Bermúdez Merizalde, bajo la coordinación de Mauricio Reina.

¹⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores – Fedesarrollo; Informe final de la Misión de Política Exterior de Colombia. Coordinador: Mauricio Reina (2010).

Se procuró, a partir de este instrumento, ofrecer una respuesta -desde el Sistema de las Naciones Unidas- al incremento del consumo y a la variedad en los tipos de estupefacientes disponibles en los países con mayores ingresos *per cápita*. En adelante, las sucesivas revisiones y ampliaciones a la Convención Única han mantenido el soporte estructural de esta línea prohibicionista.

Paralelamente, en Colombia se adelantaban esfuerzos para contener a los grupos insurgentes que, de sus orígenes como guerrillas liberales, pasaban a convertirse en insurgencias de línea marxista-leninista. La política exterior giraba principalmente en torno a la relación bilateral con los Estados Unidos en la forma de una cruzada conjunta -y asimétrica- para la contención de la influencia soviética en la región durante las primeras etapas de la guerra fría¹¹. Este énfasis se incrementó a partir del fracaso de la operación contra las guerrillas liberales en lo que se conoció como la República de Marquetalia¹² (corregimiento de Gaitanía, municipio de Planadas, Tolima) en 1964, que se convirtió en el mito fundacional de las Farc.

Si bien a comienzos de este período la adopción de la Convención Única de Estupefacientes se pudo haber percibido como un asunto distante y relativamente ajeno a la realidad nacional y las principales preocupaciones de la población, no se debe desconocer que ya para ese momento el territorio colombiano operaba como zona de tránsito para la droga que se movilizaba hacia el norte desde Perú y Chile y que en él se encontraban presentes cultivos de marihuana. Y si bien estas actividades no se entendían como una amenaza a las instituciones nacionales, lo cierto es que el narcotráfico, aún en esta etapa incipiente, encontraba en la corrupción local un amplio espacio para su asentamiento. La capacidad de control de los actores no-estatales sobre porciones del territorio declaradas “independientes” (como las repúblicas guerrilleras), a su vez, ya denotaba la magnitud de los desafíos que tendría que afrontar el Estado pocos años después.

Al iniciarse la década de los años setenta, una serie de decisiones adoptadas por los países de la región empezaron a esbozar el rol de Colombia en la política internacional en materia de drogas.

Tras la declaratoria de la “Guerra contra las drogas” por parte del presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, en el verano de 1971, el régimen de Augusto Pinochet definió como una prioridad la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes en Chile a partir de 1973 y erradicó, en pocos meses, a los emergentes narcotraficantes que operaban en ese país. Estos últimos habían estructurado el procesamiento de la droga, de manera pionera, con la base de coca que importaban desde Perú. De aquella primera generación de narcos, si bien la mayoría fue capturada y otros extraditados a

¹¹ A título ilustrativo, el 31 de enero de 1962, en la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA llevada a cabo en Punta del Este, Uruguay, se aprobaron las resoluciones que suspendieron a Cuba de la organización hemisférica. Colombia no solo fue uno de los países que votó a favor de las resoluciones; fue quien propuso la convocatoria de la VIII Reunión de Consulta con este propósito.

¹² Esta operación hizo parte del Plan Lazo -también descrito como Plan Lazo o LASSO (Latin American Security Operation)- el cual, de acuerdo con algunas fuentes, fue financiado por el Pentágono.

los Estados Unidos, un pequeño grupo logró huir y se estableció en Colombia, hacia donde transfirió el conocimiento sobre el negocio de la cocaína.

De forma casi simultánea, en México el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) optó por erradicar los cultivos de marihuana mediante aspersiones con Paraquat. Como segunda manifestación del “efecto globo”, la decisión desencadenó el crecimiento de la producción de cannabis en Colombia y el aprovechamiento de las rutas consolidadas durante décadas por el contrabando que comunicaban la zona norte del país con el Caribe y desde ahí con los Estados Unidos, señalando las conexiones que empezaban a surgir entre las diferentes modalidades de la economía criminal.

La institucionalidad colombiana empezó a transitar del silente rol de los años sesenta a una gestión diplomática más activa, tanto en las relaciones bilaterales como en el escenario multilateral marcada, durante la administración de Alfonso López Michelsen, por la doctrina del *respice similia*¹³.

Tanto el gobierno de López como el de Julio César Turbay Ayala buscaron transformar el paradigma dominante en torno al problema de las drogas que imperaba a nivel hemisférico, según el cual el grueso de la responsabilidad recaía sobre los países productores de drogas, y por ende los costos para combatir el fenómeno debían ser su responsabilidad.

Para 1975, la política exterior se encaminó a la búsqueda de soluciones multilaterales y a lograr un equilibrio en el trato frente a cada uno de los eslabones de la cadena del narcotráfico. Al expresar su rechazo hacia la teoría de que Colombia era la causa del problema y los Estados Unidos su víctima, “... López volteó el argumento para trasladarles a los consumidores el papel de victimarios. Con base en ello, sostuvo que las mafias tenían que combatirse mediante acciones multilaterales que distribuyeran entre varios países los costos”¹⁴. De esta manera, el gobierno colombiano esbozó los elementos de lo que, aun hoy, reconoce la comunidad internacional como los principios de multilateralidad y equilibrio en el tratamiento del problema de las drogas ilícitas¹⁵.

¹³ “Luego de la Segunda Guerra Mundial y desde el comienzo de la Guerra Fría, el *respice polum* se convirtió en una visión ideológica del papel de Colombia en el mundo. Un férreo anticomunismo y una identificación sin matices con Estados Unidos definió la política externa colombiana hasta muy entrados los años sesenta (...)

“A finales de esa década (...) Alfonso López Michelsen acuñó una nueva doctrina en materia internacional: el *respice similia* –mirar a los semejantes, a los países latinoamericanos en particular, que buscaban una mayor diversificación diplomática, política y económica y la afirmación de una progresiva solidaridad Sur-Sur (...)

“De allí en adelante, las políticas exteriores de Colombia oscilaron entre las dos miradas –hacia el norte y hacia los semejantes. Más aún, en diferentes administraciones (...) hubo períodos caracterizados por uno y otro *respice*, según la coyuntura interna y externa y de acuerdo con el tema e interés en juego.”

Juan Gabriel Tokatlian; La mirada de la política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo? En Revista Colombia Internacional, Universidad de los Andes, 2000.

¹⁴ Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo, Rodrigo; “Nueva Historia de Colombia”, Capítulo III, Política Exterior Colombiana 1974-1986. En “Colombia, veinte años de política exterior” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 1998).

¹⁵ Op. Cit.

Durante el gobierno del presidente Turbay, se dio continuidad a las líneas estratégicas formuladas por su antecesor, en especial frente a los retos planteados por la lucha contra el crimen organizado y la distribución de sus costos entre las naciones vecinas. De forma complementaria, se anunció una “implacable cruzada” contra la producción de drogas orientada a la destrucción de laboratorios de cocaína y cultivos de marihuana.

2.2. El desafío a la institucionalidad: las décadas de 1980 y 1990

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Turbay Ayala por debilitar las estructuras del crimen organizado y sus capacidades de narcotráfico y por neutralizar el “puente aéreo” a través del cual se transportaba la base de coca desde Perú hacia Colombia, durante los primeros años de la década del ochenta se presentó un incremento de las áreas cultivadas con marihuana y coca en la frontera agrícola del país. En más de un caso, la expansión de los cultivos se produjo en las mismas zonas donde la guerrilla estaba asentada desde hacía más de veinte años y donde la presencia del Estado era precaria, cuando no inexistente. Las actividades de procesamiento y tráfico de drogas, entonces, se empezaron a ver complementadas por el cultivo, fortaleciendo la integración vertical de la economía criminal y añadiendo una nueva dimensión rural, de política social y tenencia de la tierra a los desafíos ya presentes.

La administración de Belisario Betancur promovió una aproximación regional de lucha contra las drogas que incorporó los primeros elementos de un enfoque de salud pública, como se concluye de la firma del Acuerdo de Quito de 1984¹⁶. De manera consistente, en preparación para el 39 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, la diplomacia colombiana abogó por la realización de una conferencia internacional en torno a “... la definición del narcotráfico como delito universal y la adopción de acciones a escala mundial para combatirlo, al igual que la creación de un fondo de ayuda para los países productores que a grandes costas están comprometidos a erradicarlo”¹⁷. Esta iniciativa, que constituyó el germen del principio de responsabilidad compartida, fue apoyada por otros gobiernos de la región pero resultó derrotada por los países desarrollados.

En noviembre de 1984 el país presentó ante el pleno de la Organización de los Estados Americanos una propuesta similar, cuyo resultado fue la creación de un bloque andino de apoyo a las iniciativas multilaterales contra las drogas. Y en el marco de una visita oficial a los Estados Unidos el año siguiente, el Presidente Betancur afirmó ante el Congreso norteamericano “No queremos sentirnos solos en esta lucha, que a ustedes

¹⁶ El Acuerdo de Quito fue suscrito por Nicaragua, Bolivia, Panamá, Perú, Venezuela, Ecuador y Colombia. En “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas”, Ministerio de Relaciones Exteriores (1998).

¹⁷ Intervención del Canciller Augusto Ramírez Ocampo durante las reuniones preparatorias del 39 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1983. Cita tomada de “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas”, Ministerio de Relaciones Exteriores (1998).

también les compete: están aquí los mayores centros de consumo de la droga, están aquí los grandes capitales procedentes de la misma”¹⁸.

La vehemencia y la consistencia con las que se planteó el llamado a la cooperación regional y a la corresponsabilidad en los diversos escenarios internacionales guardaba directa relación con la evidencia –ya irrefutable para ese momento– del poder del narcotráfico sobre la economía, la política, los medios de comunicación y la justicia en Colombia, y la clara señal de su capacidad desestabilizadora para el orden democrático. El asesinato del ministro Rodrigo Lara Bonilla en abril de 1984 por parte de sicarios al servicio del cartel de Medellín y la toma del Palacio de Justicia por parte del movimiento guerrillero M19 en noviembre de 1985, apoyada por la financiación del mismo cartel¹⁹, no dejaban lugar a dudas de la magnitud de la amenaza que se planteaba para el Estado de Derecho.

Para agravar la situación, durante estos años se gestaron los primeros grupos paramilitares: “... El gobierno de Belisario Betancur decidió adelantar negociaciones de paz con las guerrillas. El intento fracasó. En cambio, en reacción a lo que algunos sectores percibían como peligros de la negociación, y ante una limitada capacidad del Estado para combatir a las guerrillas, nacieron los grupos paramilitares, muy ligados desde el comienzo al narcotráfico (...) Por esa misma época, las Farc aumentaron su presión sobre las regiones ganaderas en la Costa Caribe, el Nororiente del país y en las zonas de frontera con Venezuela, Ecuador y Panamá. Y para reforzar sus finanzas y su equipo militar, también estrecharon sus lazos con el narcotráfico”²⁰.

El Presidente Virgilio Barco inauguró su mandato con la promulgación del Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) como una indicación clara de la voluntad del Gobierno de enfrentar el desafío que las diversas organizaciones involucradas en el narcotráfico planteaban a la institucionalidad y dio continuidad a los lineamientos de política exterior trazados por las administraciones anteriores, insistiendo en la urgente necesidad de comprometer a la comunidad internacional de manera efectiva en la lucha contra las drogas.

En medio de la violencia suscitada por la confrontación de los carteles entre sí, y del Estado contra los carteles, la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de Viena de 1988, suscrita por más de cien países, representó un reconocimiento a este esfuerzo: incorporó una visión multilateral que buscaba equilibrar las responsabilidades frente al problema mundial de las drogas; así mismo, introdujo avances sustantivos en aspectos tales como el control a los insumos y precursores químicos por los cuales Colombia había abogado de tiempo atrás.

¹⁸ Palabras del presidente de la República, Belisario Betancur ante el Congreso de los Estados Unidos, 3 de abril de 1985. Cita tomada de “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas”, Ministerio de Relaciones Exteriores (1998).

¹⁹ “Los secretos de ‘Popeye’ en Revista Semana, edición impresa, 14 de agosto de 2005 y “¡Popeye sale de la cárcel!” en Revista Semana, edición impresa, 14 de septiembre de 2013.

²⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores – Fedesarrollo; Informe Final de la Misión de Política Exterior de Colombia. Coordinador: Mauricio Reina (2010).

Consecuentemente, la administración del presidente Ronald Reagan introdujo nuevos énfasis en la política contra las drogas en los Estados Unidos, fortaleció las leyes penales contra el consumo y asumió una posición más decidida frente a delitos conexos como el lavado de activos y la venta minorista de drogas.

En el ámbito bilateral, las decisiones adoptadas en el marco de la política pública frente a las drogas ilícitas tuvieron la mayor relevancia en la relación entre Colombia y los Estados Unidos. Frente a los llamados del primero a la corresponsabilidad y la cooperación, el segundo mantuvo una posición de exigencia de resultados y la aplicación de la extradición de nacionales colombianos para ser juzgados por tribunales norteamericanos como una herramienta de disuasión y contención. Bajo la premisa de la incapacidad del Estado de combatir efectivamente a los carteles en razón a la captura de sus instituciones por parte del narcotráfico, la presión de la política exterior norteamericana afectó de manera notable las decisiones de sucesivos gobiernos en Colombia y se convirtió en el argumento principal de los carteles para ejercer el terrorismo y la violencia sin ninguna medida, bajo la premisa de que preferían “una tumba en Colombia a una celda en Estados Unidos”.

Para 1990, la gravedad de la situación en Colombia era inocultable. La firma de la Declaración de Cartagena en febrero de ese año, producto del acuerdo alcanzado durante la cumbre presidencial en la que participaron los mandatarios de Bolivia, Colombia, Estados Unidos y Perú para fortalecer la cooperación y diseñar políticas conjuntas en la lucha contra las drogas fue una primera señal de la disposición de los países de la región a colaborar de manera más estrecha frente a este desafío²¹.

Con tres candidatos presidenciales asesinados, atentados en contra de la población en las principales ciudades y la inversión extranjera desterrada por la incertidumbre y la violencia, la comunidad internacional empezó a reaccionar de manera más contundente frente a los llamados que Colombia venía realizando hacía ya una década. En ese año, se establecieron los sistemas de preferencias arancelarias de los Estados Unidos (ATPA) y de la Comunidad Económica Europea (SGP), apoyos que el gobierno del presidente Barco había requerido con insistencia, partiendo de la premisa de que las nuevas oportunidades de acceso a los mercados para la economía legal se traducirían en mayores niveles de empleo y desarrollo social y desincentivarían la vinculación de la población joven a las organizaciones criminales.

Al dar inicio a su mandato en agosto de 1990, el presidente César Gaviria quiso establecer una distinción entre el narcotráfico y el narcoterrorismo, describiendo al primero como un problema internacional que exigía respuestas globales y proporcionales y al segundo como un problema interno que asumirían y atenderían las instituciones colombianas.

²¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas” (1998)

Sin embargo, la espiral de violencia y el poder de intimidación de las diversas organizaciones criminales sobre la institucionalidad no daban tregua. El proceso que concluyó con la adopción de la nueva Carta Política en 1991, promovida como un ejercicio de reconciliación y de profundización de la democracia colombiana tras la firma de los acuerdos de paz con el M19, se vio seriamente empañado por la presión ejercida para que la extradición de nacionales fuera prohibida constitucionalmente. Esta prohibición efectivamente quedó consignada en el nuevo texto,²² el cual fue votado una semana después del asesinato del exministro de Justicia Enrique Low Murtra por sicarios al servicio de Pablo Escobar y solo horas después de la entrega del narcotraficante a la Oficina de Instrucción Criminal de Medellín, en junio de ese año.

Tras su reclusión en la cárcel de “La Catedral”, como parte de lo acordado con el gobierno en el marco de la política de “sometimiento a la justicia”, la fuga de Escobar, en julio de 1992, señaló un hito más en la demostración de su capacidad para desafiar y superar las capacidades del Estado colombiano.

Pablo Escobar fue dado de baja por un escuadrón del Bloque de Búsqueda –conformado por el Ejército y la Policía Nacional, con la cooperación de la agencia antidrogas estadounidense DEA– en diciembre de 1993. Sin embargo, lejos de contenerse, el poder corruptor del narcotráfico alcanzó niveles insospechados, cuando se comprobó el ingreso de cuantiosos recursos del cartel de Cali a la campaña del candidato presidencial Ernesto Samper en 1994.

La elección de Samper y la turbulencia política y jurídica derivada del proceso de investigación iniciado por la Fiscalía General de la Nación²³ para determinar las responsabilidades en la recepción y manejo de recursos provenientes del narcotráfico en la política colombiana marcaron el derrotero de la política exterior antidrogas durante el cuatrienio 1994-1998. Sostener a nivel internacional la legitimidad del mandato presidencial y establecer vínculos alternos a la relación con los Estados Unidos –la cual se vio seriamente menguada, al punto en que en julio de 1996 el visado de Samper para ingresar al territorio de ese país fue cancelado²⁴– se convirtieron en las prioridades de la diplomacia colombiana. La captura de los hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela, en julio y agosto de 1995, respectivamente, permitió recuperar al Gobierno cierta legitimidad, tanto interna como externa.

²² “Teníamos cuadrada la votación en la Constituyente para prohibir la extradición en la nueva Constitución. Habíamos sobornado a un poco de constituyentes y muchos otros estaban de acuerdo aunque no nos habían recibido la plata. Pero faltando pocos días le dijeron a (Pablo Escobar) que (el ex Ministro de Justicia Enrique) Low Murtra estaba dando clases en la Universidad de La Salle y, para él, todo el que había firmado una extradición tenía que morir.

“(...) a pesar de lo anterior) la votación prosiguió sin mayores obstáculos”.

“¡Popeye sale de la cárcel!” en Revista Semana, edición impresa, 14 de septiembre de 2013.

²³ Conocido como Proceso 8.000

²⁴ “Cuando aun le restan 757 días y en razón de una acusación de complicidad con el narcotráfico, Ernesto Samper Pizano quedó ayer sin posibilidad de interlocución directa con el alto Gobierno de los Estados Unidos, el país más poderoso del mundo y el socio comercial más importante de Colombia”. Periódico El Tiempo, 12 de julio de 1996.

Los factores descritos mantuvieron la política exterior colombiana presa de la relación bilateral con Estados Unidos y del pulso por el restablecimiento de la extradición como mecanismo privilegiado para enfrentar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico durante la mayor parte de la década de los noventa. Y en ese orden, mientras el 51 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas fue el escenario para que Colombia hiciera un llamado para la conformación de un “grupo de expertos que concrete en tiempos y líneas de acción, una nueva agenda global de lucha contra las drogas”²⁵, y propusiera reemplazar el principio del equilibrio por el de la “igualdad de los países”, en el frente interno, el gobierno impulsaba la aprobación del Acto Legislativo 01, que reformaba la Constitución para dar vía libre nuevamente a la extradición de nacionales. La norma fue sancionada en 1997.

La propuesta “por una nueva agenda global” no tuvo mayor eco al interior del sistema de Naciones Unidas, por lo que la gestión internacional se volcó hacia otros escenarios, como la Cumbre del Grupo de Países No Alineados (NOAL), que se reunió en Cartagena en 1998, con el propósito de sentar su posición frente al problema de las drogas. El resultado concreto de este esfuerzo fue la manifestación del rechazo del bloque a los mecanismos de evaluación unilateral de los Estados Unidos en materia de drogas²⁶.

La Vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) llevada a cabo en Nueva York en junio de 1998 fue dedicada al problema mundial de las drogas y significó un cambio importante –derivado en parte de los resultados de la Cumbre de los NOAL– en la narrativa de la lucha contra el narcotráfico: “Hubo, finalmente, un sentido de urgencia (...) que llevó a la comunidad internacional a tomar decisiones audaces. Los Estados entendieron mejor el flagelo del narcotráfico y sus efectos sobre la seguridad; le dieron la merecida importancia al consumo; visualizaron con mayor nitidez los problemas de lavado de dinero, el tráfico de armas y el tráfico de precursores; identificaron el boyante mercado de drogas sintéticas; y comprendieron la trascendencia de otorgarle alternativas económicas a los cultivadores, las cuales se insertan en los mercados locales y globales”²⁷.

Varios de los conceptos discutidos en el marco de la UNGASS tomarían años en incorporarse decididamente a la formulación de las políticas públicas en Colombia, y algunas decisiones simplemente jamás se convertirían en parte de la agenda. Una semana después de lograr el respaldo de la comunidad internacional en rechazo a los mecanismos de certificación de los Estados Unidos, tras un cuatrienio de intensa actividad diplomática por parte de la administración de Samper, Andrés Pastrana resultó elegido como Presidente de Colombia, con lo cual la política exterior tomó un nuevo rumbo, basado en el desarrollo de capacidades militares y policiales soportadas en la cooperación bilateral con los Estados Unidos y en una agenda interna y multilateral en función de los diálogos de paz que se iniciaron con la guerrilla de las Farc.

²⁵ Intervención del Presidente Ernesto Samper ante el 51 período ordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas. Cita tomada de “Colombia, veinte años de política exterior antidrogas”, Ministerio de Relaciones Exteriores (1998).

²⁶ Capítulo IV, Resolución 51/64 del Vigésimo Período de Sesiones Especiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1998).

²⁷ Guaqueta, Alexandra para el Ministerio de Relaciones Exteriores. “Treinta años de política exterior antidrogas” (2009).

2.3. El Plan Colombia y la Seguridad Democrática: la primera década del siglo XXI

Acorde con su propuesta de campaña, el presidente Pastrana dio inicio a su administración instalando una mesa de negociaciones de paz con las Farc. Mientras transcurrían los diálogos en la zona desmilitarizada del Caguán (entre el 7 de enero de 1999 y el 20 de febrero de 2002), la actividad narcotraficante de éste y otros grupos armados ilegales, como los grupos paramilitares de autodefensa y otras organizaciones criminales, se incrementaba. La capacidad del Estado de controlar el territorio y de garantizar los derechos fundamentales a la población fue seriamente cuestionada por el avance evidente del poder de estos grupos y las acciones terroristas perpetradas por ellos²⁸.

En paralelo, y como resultado de un clima de renovada confianza en las relaciones con los Estados Unidos, la Cancillería colombiana avanzaba en el diseño de un instrumento de cooperación estratégica que atendiera las necesidades apremiantes del Estado colombiano en su capacidad para garantizar su propia integridad y la seguridad de sus ciudadanos. En este propósito, en diciembre de 1999 se firmó un primer acuerdo de cooperación militar entre el Departamento de Defensa estadounidense y el Ministerio de Defensa Nacional, con base en el cual se crearon los batallones antinarcóticos en el ejército colombiano. Posteriormente, en enero de 2000, el Presidente Bill Clinton dio a conocer los fundamentos del Plan Colombia, el cual fue aprobado por el Congreso norteamericano en julio del mismo año²⁹.

Los objetivos de reducir a la mitad la producción de coca y garantizar la seguridad y la integridad de los ciudadanos colombianos se constituyeron en los dos pilares del proyecto de cooperación binacional de mayor envergadura en la historia de América Latina³⁰ e incidieron en la participación cada vez más activa del Ministerio de la Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía no sólo en el portafolio de la política exterior antidrogas, sino en el diseño y ejecución de la política exterior en general –en especial en lo que tocaba con la relación bilateral Colombia- Estados Unidos.

En efecto, los ataques terroristas llevados a cabo el 11 de septiembre de 2001 contra blancos estratégicos en los Estados Unidos constituyeron un factor adicional que incidió de manera sustantiva en la “securitización” de las relaciones internacionales de

²⁸ “Ya en la primera década del presente siglo, los paramilitares abandonaron su proyecto antiterrorista inicial y, en alianza con políticos, gobernantes locales, congresistas, contratistas y empresarios, sobre todo rurales, se convirtieron en mafias dedicadas al narcotráfico. Buscaron entonces apropiarse de las mejores tierras de cada región y controlar el poder económico, social y político en el ámbito local, regional e incluso nacional (...). Para enfrentar el narcotráfico y un conflicto armado cada vez más agudo, el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) concretó el Plan Colombia con los Estados Unidos. Entre sus objetivos sobresalen la lucha contra el narcotráfico, la reducción de los ingresos de los grupos al margen de la ley, la modernización de las Fuerzas Armadas y de la Policía y el desarrollo de planes alternativos en los cultivos de coca (...)”.

Ministerio de Relaciones Exteriores – Fedesarrollo; Informe Final de la Misión de Política Exterior de Colombia. Coordinador: Mauricio Reina (2010)

²⁹ <http://www.bogota.usembassy.gov/plancolombia.html>

³⁰ Se estima que el monto de la cooperación recibida por el país durante la vigencia del Plan Colombia ha sido de USD 8 billones (a diciembre de 2013). En comparación, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica (CARSI, por sus siglas en inglés) ha destinado un monto de USD 496 millones desde 2008 a los siete países que conforman la región (www.state.gov/p/wha/rt/carsi/).

Colombia, especialmente con ese país y, hasta cierto punto, con la Unión Europea. La prioridad otorgada a la defensa de la institucionalidad frente a las amenazas planteadas por los grupos armados ilegales, la naturaleza terrorista de sus actividades y su vínculo con las economías criminales –principal, pero no exclusivamente, con el narcotráfico– diluyeron la frontera entre la guerra contra las drogas y contra el terrorismo y condujeron a una visión más integral y a una mejor comprensión de la compleja realidad colombiana³¹.

El presidente Pastrana culminó su período de Gobierno legando a su sucesor los índices de violencia más altos de la historia reciente, pero también un ambicioso programa de cooperación orientado al fortalecimiento de las capacidades institucionales del Estado, sumado a los beneficios arancelarios –ATPA/ATPDEA y SGP– adquiridos durante la administración de Virgilio Barco, que se mantenían vigentes.

El presidente entrante, Alvaro Uribe Velez, cuya plataforma de campaña se centró en la recuperación de las condiciones de seguridad para los colombianos, cosechó los frutos de una política exterior que favoreció la cooperación efectiva. A cambio, los cooperantes fortalecieron sus mecanismos de *accountability* y rendición de cuentas, a partir de los cuales el Gobierno debió someterse a rigurosos exámenes periódicos para reportar sobre sus acciones para garantizar la vigencia de los Derechos Humanos y derrotar la impunidad, a fin de mantener el acceso a la financiación del Plan Colombia y a los beneficios arancelarios.

A lo largo de los ocho años de gobierno se mantuvo la extradición como una herramienta de lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Se apeló a ella, incluso, en el caso de líderes e integrantes de las Autodefensas Unidas de Colombia –Auc– desmovilizados entre 2005 y 2006 y en el caso de líderes de las Farc como alias “Simón Trinidad” y “Sonia”.

Al mismo tiempo, el panorama geopolítico en el entorno inmediato se modificaba de manera significativa con la elección de los candidatos presidenciales que promovían el Socialismo del Siglo XXI como modelo de gobierno en Bolivia, Ecuador y Venezuela y con algunos matices, en Brasil. Las diferencias ideológicas se reflejaron muy pronto en la desconfianza que permeó las relaciones entre los vecinos durante los dos períodos de gobierno del presidente Uribe, donde el Plan Colombia, la aspersión aérea de los cultivos ilícitos y la política de Seguridad Democrática –que abordó con contundencia el asunto crítico de la porosidad de las fronteras y el paso fronterizo como retaguardia natural de los grupos armados ilegales– se convirtieron en fuentes de tensión con fuertes picos y algunos valles a lo largo de los ocho años comprendidos entre 2002 y 2010.

³¹ El 2 de noviembre de 2001, en virtud de la Orden Ejecutiva 13224 del Presidente de los Estados Unidos, se ratificó el estatus de las Farc como organización terrorista (Specially Designated Global Terrorist). Decisión similar fue adoptada por la Unión Europea el 27 de diciembre del mismo año. Posteriormente, en mayo de 2003, la Presidencia de los Estados Unidos clasificó a las Farc como traficante de narcóticos (Significant Foreign Narcotics Trafficker).

Hacia el final del segundo período presidencial, la confrontación llegó a su punto más alto, tras el ataque por parte de las Fuerzas Armadas colombianas al campamento del líder guerrillero alias Raúl Reyes en territorio ecuatoriano y el anuncio del Gobierno Nacional sobre su intención de autorizar el uso de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos. Lo que efectivamente constituyó una violación clara a la soberanía de un país vecino y lo que fue percibido como una amenaza latente por la presencia de una potencia externa a la región, marcaron el término de la gestión presidencial.

En 2010, la Misión de Política Exterior expresaba, en su Informe Final: “La política exterior colombiana atraviesa una de sus peores crisis en mucho tiempo. El país enfrenta un complejo panorama con algunos de sus interlocutores. En el ámbito regional, la relación con Venezuela se deteriora cada vez más, mientras el vínculo con Ecuador está saliendo de una profunda crisis que aún no ha quedado del todo atrás. Otros países de la región observan con recelo la política exterior colombiana, mientras los más afines a las posiciones nacionales guardan una prudencia que raya en la indiferencia (...)”³².

A pesar de las críticas, y como resultado de una política pública que se implementó de manera consistente y guardó estrecha coherencia en los ámbitos interno y externo, todos los indicadores de violencia y criminalidad se redujeron ostensiblemente, la inversión extranjera y las exportaciones crecieron en volúmenes sin precedentes y se dio el inicio de una agresiva inserción de Colombia a los mercados internacionales³³.

³² Ministerio de Relaciones Exteriores – Fedesarrollo; Informe Final de la Misión de Política Exterior de Colombia. Coordinador: Mauricio Reina (2010).

³³ Entre 2002 y 2010 se mantuvieron vigentes los beneficios arancelarios otorgados por Estados Unidos (ATPDEA) y la Unión Europea (SGP) en reconocimiento al compromiso del país en la lucha contra el narcotráfico y se concluyeron las negociaciones para los tratados de libre comercio que fueron firmados con Mercosur, Chile, Estados Unidos, Canadá, el bloque de EFTA y la Unión Europea. Se iniciaron negociaciones con México, Corea del Sur e Israel, así como un Acuerdo de Profundización Económica con Japón. Se sentaron las bases preliminares para la constitución del Arco del Pacífico (hoy Alianza del Pacífico), entre otros esfuerzos.

3. EL PRESENTE: LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA Y EL ANHELO DE LA RELEVANCIA INTERNACIONAL

En mayo de 2010, Juan Manuel Santos fue elegido presidente de la República con el mayor número de votos en la historia del país. Su candidatura fue inscrita por el Partido de la U, mismo que él creó para la defensa de las políticas impulsadas por Álvaro Uribe, y el programa de Gobierno³⁴ que promovió durante su campaña incorporó elementos que denotaban un fuerte compromiso de continuidad en relación con las prioridades de su predecesor.

En materia de política exterior y política antidrogas dicho programa incluyó cuatro referencias específicas:

“96. Seguridad democrática para el logro de la paz. Derrotaremos el terrorismo, terminaremos el conflicto y construiremos la paz. Mantendremos una presión incesante sobre los violentos, organizados en bandas criminales, grupos guerrilleros y terroristas. No les dejaremos más opción que la rendición, la reinserción y la aceptación de la Constitución Política de Colombia. Mantendremos la exitosa política del Presidente Álvaro Uribe Vélez, que combinó mano tendida y pulso firme.

“99. Defensa al servicio de los intereses nacionales. Dotaremos a las fuerzas militares de una capacidad disuasiva, pero nunca con la iniciativa de agresión. **Crearemos un centro de coordinación para la seguridad de las fronteras. Consolidaremos la proyección internacional de la exitosa experiencia de Colombia; pondremos las enseñanzas de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo al servicio de aliados y amigos.** (Resaltado fuera del texto).

“106. Extinción de dominio y judicialización del terrorismo. Crearemos procedimientos legales para acelerar la extinción de dominio y el empleo por el Estado de los bienes incautados al narcotráfico. Estableceremos nuevos instrumentos legales que faciliten la judicialización de los terroristas. Fortaleceremos las instancias judiciales de carácter nacional contra el crimen organizado y el terrorismo.

“107. Colombia positiva en la mente del mundo. Reformaremos la Cancillería, con una sólida carrera diplomática. No cesaremos la defensa de las políticas de derechos humanos y **mantendremos una agresiva labor de comunicaciones sobre la evolución de la seguridad y el flagelo del narcotráfico.** No descansaremos en la defensa jurídica del Estado en los tribunales internacionales como la Corte Penal Internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los litigios de fronteras. **Mantendremos**

³⁴ Partido de la U. Campaña Juntos con Juan Manuel Presidente. “Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática. 109 iniciativas para lograrla” (2010).

una visión solidaria y de futuro compartido con los países vecinos, dentro del respeto y la colaboración contra el crimen y el terrorismo.”³⁵ (Resaltados fuera del texto).

El Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010–2014” fue expedido por medio de la Ley 1450 en junio de 2011. Acorde con lo planteado en el programa de Gobierno, la “Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad” es uno de los lineamientos estratégicos que integran el Capítulo V, “Consolidación de la Paz” y en el que se describen las premisas bajo las cuales el Gobierno ha de determinar su actuación: “... el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral frente a este problema (...). En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado (...) para contrarrestar acciones delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple (sic) la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.”³⁶

El aparte dedicado a la política exterior está denominado “Relevancia internacional” y hace parte del Capítulo VII, que se refiere a los Soportes transversales de la prosperidad democrática. En este, sin embargo, contrario a lo enunciado en la Iniciativa 107 del programa de campaña, no aparece mención alguna a las orientaciones que guiarán la acción del gobierno en materia de política exterior antidrogas. De hecho, los términos “drogas” y “narcotráfico” no aparecen mencionados ni una sola vez en las 27 páginas dedicadas a esta sección.

Por lo anterior, las declaraciones ofrecidas por el Presidente Santos al diario británico *The Guardian* en noviembre de 2011, con ocasión de su visita oficial al Reino Unido, invitando a una reflexión global en torno a la política contra las drogas, generaron un alto nivel de interés tanto en Colombia como entre diversos sectores de la comunidad internacional.

Juan Manuel Santos: 'It is time to think again about the war on drugs'

Colombia's president speaks frankly of the price his country has paid and his success in dismantling the cartels

³⁵ Op. Cit.

³⁶ Departamento Nacional de Planeación, Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos 2010–2014” (2011).

No obstante la sorpresa suscitada por el titular del periódico inglés, el mandatario colombiano había dado algunas señales en la misma dirección en meses anteriores. Durante la Cumbre de Tuxtla llevada a cabo en octubre del 2010 en Cartagena, hizo un fuerte llamado de atención frente a las iniciativas de legalización del consumo recreativo de marihuana en algunos estados de los Estados Unidos: “.. No (se) puede promover la criminalización de estas actividades en otros países y, al mismo tiempo, la legalización abierta o velada de la producción y consumo de drogas en su propio territorio (..)”³⁷

En declaraciones a la prensa, el presidente Santos se preguntaba, “...¿Cómo explicarle a un campesino colombiano que lo vamos a meter en la cárcel, mientras ese mismo producto (la marihuana) es legal en Estados Unidos? Eso va a producir una discusión global sobre el enfoque que hemos tenido en materia de la lucha contra el narcotráfico...” y añadía “... Si no actuamos de manera consistente en este asunto, si todo lo que estamos haciendo es enviar a nuestros conciudadanos a prisión, mientras en otras latitudes se legaliza el mercado, entonces debemos preguntarnos ¿no es hora de revisar la estrategia global frente a las drogas?”³⁸

En la medida en que avanzaba en el llamado a “repensar la Guerra contra las Drogas”, el presidente Santos se aproximaba más a los postulados de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y se alejaba cada vez más de sus planteamientos de campaña y de los lineamientos estratégicos que orientaron las disposiciones del Plan de Desarrollo.

La Comisión sobre Drogas y Democracia había sido creada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México, “... e integrada por 17 personalidades independientes (para evaluar) el impacto de las políticas de ‘guerra a las drogas’ y (formular) recomendaciones para estrategias más eficientes, seguras y humanas”. En febrero de 2009, los resultados de sus análisis fueron presentados en el documento “Hacia un Cambio de Paradigma”, que se convirtió en un punto de referencia para los académicos, gobernantes y líderes de opinión que han abanderado la discusión sobre este asunto.

La invitación a “repensar la Guerra contra las Drogas” tuvo su primera expresión contundente en materia de política exterior con ocasión de la VI Cumbre de las Américas que se celebró en Cartagena en abril de 2012. En efecto, la decisión de acoger la propuesta del presidente Santos se constituyó en el resultado más prominente –si no el único– de esta versión de la Cumbre.

En ausencia del consenso necesario para producir una Declaración final de la Cumbre, en sus palabras de Clausura, el Jefe de Estado se expresó en estos términos: “Nosotros, los líderes de la región, sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos. Le hemos dado un mandato a la OEA para tal fin”.

³⁷ Citado por Ramírez, Socorro; “El Giro de la Política Exterior Colombiana” en Revista Nueva Sociedad, N-237 (2011).

³⁸ Declaraciones del Presidente Juan Manuel Santos, a la prensa, con ocasión de la XII Cumbre de Tuxtla, Cartagena de Indias (2010).

Entre abril de 2012 y mayo de 2013, la Secretaría General de la OEA coordinó los trabajos necesarios para dar cumplimiento al mandato emanado de la Cumbre. Durante la entrega de su Informe al presidente Santos, el Secretario General de la OEA "... hizo (...) una cruda revisión de la realidad que los países del continente enfrentan en relación al fenómeno de las drogas, analizando las políticas implementadas en la región hasta ahora y los posibles escenarios que se abrirían si no se trata el asunto de manera coordinada..."³⁹

El estudio realizado se basó en una metodología abierta a la opinión, menos rigurosa en el manejo de las evidencias y más concentrada en capturar la dispersión de los análisis que se han desarrollado en los diferentes Estados miembros de la Organización. A partir de dichas piezas, la OEA produjo una síntesis conceptual soportada en un marco de escenarios alternativos, que propuso cuatro modelos que indican los diferentes niveles de consenso en las políticas internacionales de control de drogas: Juntos, Caminos, Resiliencia y Ruptura⁴⁰.

La discusión hemisférica en torno a la iniciativa de "repensar" la política contra las drogas continuó en el marco del 43 Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que se llevó a cabo en junio de 2013 en Antigua, Guatemala. En esta ocasión, la Declaración acordada se tituló "Por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas", y dedicó sus primeros 19 puntos a convocar a los Estados miembros a mantener una actitud abierta para "repensar" la política antidrogas; sostener el criterio de integralidad y corresponsabilidad que también incorpore a los delitos conexos, el respeto a los derechos humanos y la conservación del medio ambiente; distanciarse de las evaluaciones unilaterales y mantener la línea de fortalecimiento de una política de salud pública -todos los anteriores planteamientos, en sentido muy similar al texto de la Declaración resultante de la UNGASS de 1998.

Si bien en el momento de definir los pasos a seguir en el proceso de revisión de la política algunos países expresaron sus reservas⁴¹, el punto 20 de la Declaración invitó a llevar las conclusiones del Informe a espacios de consulta -tanto en el nivel nacional como en escenarios multilaterales- tales como la CICAD y la Reunión de Ministros de Seguridad Pública -MISPA- convocados por la propia OEA. Así mismo, "(...) (se) encomienda al Consejo Permanente que convoque un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el que se llevará a cabo a más tardar en el año 2014" para continuar profundizando en la discusión sobre el tema.

En medio de las expectativas por la manera como se concretará el cambio de paradigma en la política hemisférica en torno a las drogas, al interior del país se mantienen

³⁹ Organización de los Estados Americanos, Comunicado de Prensa, 17 de mayo de 2013.

⁴⁰ Organización de Estados Americanos; "El Problema de las Drogas en Las Américas" (2013).

⁴¹ Canadá, Estados Unidos, Paraguay y San Vicente y las Granadinas expresaron sus reservas frente al punto número 20 de la Declaración de Antigua en un pie de página.

las acciones de erradicación de cultivos, destrucción de laboratorios e interdicción que se han venido desarrollando durante los últimos años con el apoyo del Plan Colombia.⁴²

4. PERSPECTIVA Y PROSPECTIVA: CONSIDERACIONES PARA LA EVALUACIÓN Y LA FORMULACIÓN DE RECOMENDACIONES

La presentación del documento de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en 2009 definió, en una medida significativa, los parámetros a partir de los cuales se ha venido examinando el resultado de las políticas que se han implementado en los países del continente en materia de drogas. Y con independencia de que refleje de manera más o menos fiel el contenido y el espíritu de la Declaración y del Informe elaborados por la Comisión, la invitación a “romper el silencio, abrir el debate” ha dado pie para que se generalice la apreciación de que *“la Guerra contra las drogas fracasó”* en aquéllos escenarios académicos y políticos en los que participan quienes inciden sobre la opinión pública.

El concepto de fracaso hace referencia al incremento en los indicadores de criminalidad y violencia en algunos países latinoamericanos desde la década pasada y al hecho de que la seguridad pública se ha convertido en la principal preocupación de la ciudadanía de acuerdo con diversas encuestas aplicadas en los países latinoamericanos. La Comisión sobre Drogas y Democracia lo expresa de esta manera: “Frente a una situación que se deteriora cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de ‘guerra contra las drogas’ aplicada durante los últimos treinta años en la región.”⁴³

Al valorar la gestión adelantada por el país hacia el exterior en esta materia, esta visión se complementa con el análisis realizado por la Misión de Política Exterior según la cual “... el rol que han jugado en la política exterior colombiana las drogas ilegales y las políticas para encararlo (sic) constituye un lastre que ha marcado y restringido la relación del país con el mundo.”⁴⁴

Sin desconocer la validez de algunos de los elementos contenidos en estas apreciaciones, resulta necesario, en el momento de hacer el balance, precisar mejor cuáles serían los criterios adecuados para evaluar la relevancia, la pertinencia y la eficacia de lo actuado.

⁴² Bermúdez Liévano, Andrés. “Santos y las drogas: afuera dice mucho, adentro hace poco” en *La Silla Vacía*, 29.01.2014

⁴³ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; “Drogas y democracia: Hacia un cambio de paradigma” (2009).

⁴⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores – Fedesarrollo; Misión de Política Exterior de Colombia, Informe Final; Coordinador: Mauricio Reina (2010).

Como se mencionó en la parte introductoria de este documento, “La política exterior de un país es en buena medida el resultado de la interacción de sus realidades internas con el entorno”.⁴⁵ Es decir, no se formula en el vacío. E idealmente, se formula con un propósito. ¿Cuáles han sido, entonces, los propósitos que han regido la política exterior antidrogas de Colombia en el período objeto de análisis? ¿Cuáles habrían sido los resultados óptimos de la gestión diplomática en función de las realidades internas y los propósitos definidos? y ¿Cuál ha sido el impacto de esta gestión en la realidad que viven hoy los ciudadanos colombianos?

4.1. El sentido de propósito y el valor de la anticipación

Por razones históricas que han sido suficientemente exploradas y descritas por la academia, la situación de la institucionalidad colombiana durante la segunda mitad del Siglo XX reportó una dicotomía bastante particular. Por un lado, el país se preciaba de poseer una de las democracias más antiguas y sólidas de América Latina, de haberse mantenido ajeno a las cruentas dictaduras militares que se observaron en otros países del continente y de haber logrado tasas de crecimiento económico positivo todos los años sin excepción, hasta 1999, gracias a un manejo económico ordenado que permitió superar la crisis de la deuda de los años 80 y la hiperinflación de los 90 con relativa estabilidad.

Por otro lado, la presencia del Estado ha sido prácticamente inexistente en cerca de la mitad del territorio nacional, las brechas de inequidad entre regiones y estratos sociales se traducen en uno de los índices de Gini más altos de América Latina, las prácticas informales han ocupado un lugar preponderante en la actividad económica y a la larga historia de violencia política se sumaron muchas otras violencias que llevaron al país a estar al borde de ser declarado un Estado fallido en los inicios de la década de los 2000.

Por consiguiente, a pesar de lo primero y gracias a lo segundo, se desarrolló un entorno propicio para que germinara la economía criminal, y la economía criminal germinó. Frente al rápido crecimiento de estas redes, y ante los compromisos adquiridos en virtud de los instrumentos internacionales de los cuales hace parte, cabe preguntarse si el Estado hubiera tenido opción distinta a combatirlas con los medios a su disposición, sin ningún propósito distinto que garantizar la vigencia de la ley, a la vez que llamaba la atención de la comunidad internacional sobre la importancia de observar el problema integralmente y no solo en una dirección.

En la medida en que se hizo evidente la ambición de los carteles de las drogas de integrarse –o capturar– al establecimiento y se empezó a dimensionar el tamaño de la amenaza que representaba su poder corruptor para el Estado de Derecho, ¿Hubiera resultado factible definir como prioridad de la política –interna y externa– un objetivo diferente al de preservar la integridad institucional? ¿Fueron los llamados a la corres-

⁴⁵ Ibid.

ponsabilidad, a la cooperación, a los aportes efectivos que ofrecieran alternativas a la sociedad colombiana frente a la economía criminal del narcotráfico consistentes con esta necesidad?

¿Qué hubiera sucedido si el país hubiera contado con mayores capacidades de anticipación o, en su defecto, de reacción frente a la llegada del narcotráfico? ¿Qué hubiera pasado si las drogas de origen natural no se hubieran considerado ilegales, y por ende, su producción y comercialización no se hubiera convertido en una de las actividades más rentables de la economía criminal?

Como indica el general Óscar Naranjo en una contribución para la edición mexicana de *Foreign Policy*, "...hasta tanto no sea posible devolverse en el tiempo, nunca sabremos si una aproximación diferente hubiera reportado mejores resultados a menores costos. La información de la que disponemos, sin embargo, indica que en un lapso muy corto, entre finales de los setenta y mediados de los ochenta, se consolidaron organizaciones criminales de enorme poder que se disputaron el control territorial, político y económico entre sí y con el Estado, destruyendo todo aquello que se interpusiera en su propósito de lucro."⁴⁶

Si del recorrido histórico se concluyera que la política exterior antidrogas implementada en las últimas cuatro décadas fue relativamente consistente –con ciertas características particulares durante el período 1994-1998– y se plantea un corte de cuentas frente a los logros acumulados de esa política, ¿cuáles serían esos resultados? El área ocupada por cultivos ilícitos creció hasta ocupar 163 mil hectáreas en el año 2000 y de ahí pasó a ocupar 48 mil hectáreas en 2012, de acuerdo con las mediciones anuales realizadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI⁴⁷; la tasa anual de homicidios pasó de 62.7 por cada cien mil habitantes en el año 2000 a 32 por cada cien mil habitantes en 2011; las capacidades institucionales del Estado en materia de seguridad se han ampliado y fortalecido a tal punto que hoy son consideradas como un referente internacional y una fuente de cooperación para otros países⁴⁸. ¿Denotan estos indicadores el fracaso de la política?

Independiente de cuál sea la respuesta, quedan lecciones que deben ser aprendidas para enriquecer el proceso de formulación de la política pública, que siempre es

⁴⁶ Naranjo Trujillo, Oscar; "Drogas y violencia en América Latina: mitos y realidades en un debate inacabado" en *Foreign Policy* Edición Mexicana, No. 09, abril-mayo 2013.

⁴⁷ El proyecto SIMCI tiene como objeto principal mantener en operación el sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos que le ha permitido a Colombia contar con una cifra propia sobre la extensión de cultivos ilícitos con una confiabilidad superior al 90% desde 1999. El proyecto ha permitido mejorar y aumentar la capacidad de monitorear la extensión, la dinámica y el impacto de los cultivos ilícitos, la productividad, rendimiento y precios de la hoja de coca y sus derivados y la situación socio-económica de los cultivadores para apoyar con información confiable y transparente los procesos de toma de decisiones y la capacidad institucional de prevenir y combatir el tráfico de drogas ilícitas. www.unodc.org/colombia/es/simci/simci.html

⁴⁸ David H. Petraeus y Michael O'Hanlon; "The success story next door" en *POLITICO*, 24 de septiembre de 2013. <http://www.politico.com/story/2013/09/general-david-petraeus-michael-ohanlon-the-success-story-next-door-97316.html> y Oscar Naranjo; "Colombia shows the value of cooperation" en *The New York Times - Room for Debate*, 7 de abril de 2013. <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2013/04/07/a-lesson-in-futility-for-the-pentagon/colombia-shows-the-value-of-military-cooperation>

perfectible. En el nivel interno, hay que reconocer que un Estado incapaz de ejercer el control territorial y garantizar los bienes públicos y los servicios a los que tiene derecho la población es vulnerable a las amenazas planteadas por diferentes actores, sea cual sea su naturaleza. En el nivel externo, se debe reconocer la importancia de la capacidad de anticipar, prever, identificar los intereses en juego, e incorporar este conocimiento al proceso de definición de la política pública en defensa de los intereses nacionales.

4.2. De lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo particular

Tal vez el planteamiento que mejor describe el que sería el propósito de introducir un cambio de paradigma en la política sobre las drogas en América Latina es el expresado por la propia Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en el texto de su Declaración: “La cuestión que se plantea es reducir drásticamente el daño que las drogas hacen a las personas, a las sociedades y a las instituciones”⁴⁹. Y la siguiente pregunta sería, entonces, ¿cómo lograrlo? ¿Cuáles elementos sería necesario introducir en la política pública – a nivel interno y externo – para cumplir con este propósito?

Diversas voces claman por la descriminalización del consumo de ciertas drogas, la despenalización y la liberalización más o menos regulada como parte de esas alternativas. Algunos países incluso, como en el caso de Uruguay, han aprobado modificaciones normativas para poner en funcionamiento un modelo de legalización regulada del cultivo, distribución y consumo de la marihuana. Pero mientras la iniciativa de “repensar” las políticas antidrogas hace su tránsito por los escenarios multilaterales y se logra un nuevo consenso, el gobierno de Colombia ha manifestado que continuará dando cumplimiento a todos los compromisos establecidos en los instrumentos internacionales en la materia. ¿Cómo pasar entonces, de lo abstracto a lo concreto en el proceso de reformulación de la política?

La convocatoria de la Comisión Asesora para la Política de Drogas de Colombia por parte del Ministerio de Justicia para construir un conjunto de recomendaciones que den respuesta a esta inquietud es un paso en esa dirección y suple, aunque casi dos años más tarde, la ausencia de propuestas específicas por parte del gobierno tras la invitación del presidente Santos a “repensar”⁵⁰.

Las modificaciones que se introduzcan en la política exterior dependerán, por supuesto, de las prioridades que se definan a nivel nacional a partir de estos y otros insumos y de su debate de cara a la sociedad. Sin embargo, la experiencia y autoridad que el país ha acumulado en más de 40 años en materia de política de drogas ofrecen la posibilidad de asumir un importante liderazgo en los escenarios internacionales en los que se delibera en torno a estos temas.

⁴⁹ Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; “Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma” (2009).

⁵⁰ Bermúdez Liévano, Andrés. “Santos y las drogas: afuera dice mucho, adentro hace poco”, en *La Silla Vacía*, Op. Cit.

En particular, la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas – UNGASS– que tendrá lugar en abril de 2016 constituye una oportunidad para que, a partir de los aprendizajes alcanzados en las últimas décadas y con una clara visión de lo que constituiría un escenario óptimo hacia el futuro, Colombia construya una propuesta audaz que permita cualificar la discusión y llevarla al siguiente nivel.

De manera coherente con los planteamientos sobre los cuales existen importantes consensos, como el enfoque de salud pública y de derechos humanos en la aplicación de justicia, la necesidad de fortalecer las capacidades en materia de prevención y tratamiento y la obligación de no bajar la guardia en la lucha contra la criminalidad y la violencia, Colombia podría proponer que avance hacia una clara diferenciación entre las disposiciones internacionales referidas a la salud pública y aquéllas referidas al crimen transnacional y formular, incluso, propuestas para una arquitectura renovada en el Sistema de las Naciones Unidas, en la que la Agencia de Naciones Unidas contra el Delito (actualmente UNODC) se concentrara en aquéllas tareas que tocan con la lucha contra el crimen, separando de esta categoría a la población afectada por problemas de consumo, y las funciones de prevención, tratamiento e incluso, aquellas relacionadas con el desarrollo alternativo de cultivos.

Es poco probable que la UNGASS de 2016 avance sustancialmente en la adopción de decisiones que modifiquen de manera significativa el régimen vigente, pero sí constituirá un termómetro para medir el nivel de las aspiraciones de los países miembros frente a la reforma. En este orden, el gobierno del presidente Santos tendrá en este escenario la oportunidad para delinear ante la comunidad internacional el resultado de las reflexiones que ha adelantado durante los cinco años que habrán transcurrido, para ese momento, desde que lanzó su invitación a “repensar” la política frente a las drogas.

El proceso de cambio al interior del Sistema de Naciones Unidas sin duda será lento y no exento de dificultades. No obstante, las modificaciones no se verán a menos que Estados miembros tomen la iniciativa de proponer medidas concretas que establezcan con claridad las diferencias que harían del futuro régimen relativo al problema mundial de las drogas, uno más efectivo, justo y respetuoso del ser humano.

Entretanto, a continuación se enuncian algunas ideas que tienen el propósito de contribuir a que la gestión exterior no permanezca estática hasta que lleguen los cambios estructurales.

- **El enfoque de salud pública**

Uno de los aportes más importantes que ha resultado de la discusión adelantada en los años recientes ha sido el consenso cada vez mayor en torno a la relevancia de considerar el aspecto de la salud en relación con la problemática de las drogas.

No pareciera ser un despropósito afirmar que en la “integralidad” del enfoque que se pregonó durante treinta años, el aspecto de la salud permaneció en un

segundo o tercer plano pero que ya para este momento existe un nivel significativo de acuerdo sobre la necesidad de otorgarle la relevancia que se merece.

La promoción activa de una política de salud pública fortalecida con énfasis en el desarrollo de las capacidades del sistema de salud para ejercer un rol efectivo en la prevención del consumo, la atención y el tratamiento del consumidor de drogas podría vincularse con el ejercicio de una diplomacia agresiva en las instancias regionales y multilaterales. En debates recientes se ha planteado, en efecto, la necesidad de que la OEA y la Organización Panamericana de la Salud (OPS)–ambas parte del Sistema interamericano- trabajen de manera más articulada en este propósito.

- **La justicia alternativa**

En la misma línea de las reflexiones planteadas en el punto anterior, se ha empezado a hablar con mayor franqueza sobre la pertinencia y utilidad de criminalizar a los consumidores problemáticos o dependientes de droga sin considerar sus condiciones de salud o introducir algún nivel de gradualidad en la forma de establecer las penas, en caso de que se haya cometido un delito, más allá del hecho de consumir la sustancia ilícita.

Si se parte de la premisa de que uno de los objetivos fundamentales de la justicia penal es facilitar las condiciones de resocialización de quien haya infringido alguna norma, adquiere cada vez más sentido adelantar los esfuerzos necesarios para establecer procedimientos dentro del sistema judicial que atiendan las necesidades de aquéllos ciudadanos que reportan condiciones de dependencia o consumo problemático de drogas.

Desde 2009, la CICAD⁵¹ ha venido trabajando en la construcción de una propuesta de justicia alternativa denominada Tribunales de Tratamiento en las Américas, bajo las siguientes premisas: “(Las) alternativas de tratamiento al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas involucran la desviación de los delincuentes de la cárcel al tratamiento y la rehabilitación bajo supervisión judicial. Al aumentar la supervisión directa de los delincuentes (...) y acelerar el procesamiento de casos, las alternativas de tratamiento a la encarcelación pueden ayudar a romper el ciclo vicioso de conductas delictivas, consumo de alcohol y drogas y el encarcelamiento. En varios países se ha comprobado que los tribunales de tratamiento de drogas reducen el delito, la recaída del consumo de drogas y la población penitenciaria y representan una inversión eficiente.”⁵²

En la actualidad, catorce países del continente, incluyendo Chile, México, Perú, República Dominicana, algunos de los estados de los Estados Unidos y Colombia, se han involucrado en mayor o menor grado en la exploración de esta opción.

⁵¹ Comisión Interamericana Contra el Abuso de las Drogas, órgano de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.

⁵² http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/fortalecimiento_institucional/dtca/background_spa.asp

En la búsqueda de alternativas a los procedimientos judiciales aplicados en la actualidad, la vinculación del país a los escenarios internacionales que exploran propuestas de esta naturaleza representa importantes oportunidades para fortalecer determinados canales de cooperación, intercambiar conocimientos, prácticas y lecciones aprendidas y liderar procesos de cambio normativo en favor de una mayor efectividad en la reducción del daño.

- **El control sobre los precursores y otras sustancias químicas**

Los insumos requeridos para la fabricación de las drogas ilícitas constituyen uno de los eslabones de la cadena frente a los que alcanzaron, producto de la política exterior antidrogas, resultados concretos en materia diplomática, pero de poca efectividad en el plano interno.

En efecto, tras casi una década de gestiones, fue posible comprometer a la comunidad internacional, y especialmente a los países europeos, con una reglamentación formal para asumir un sistema de pre-notificación de los productos químicos requeridos como precursores para el procesamiento de cocaína y evitar su desvío. Este logro se dio a pesar de la capacidad de lobby de la industria química.

Sin embargo, cerca de veinte años después de haber alcanzado esta victoria, el sistema de control de sustancias químicas no ha sido implementado de manera efectiva y no pareciera hacer parte de las prioridades de la política antinarcóticos en Colombia. En la actualidad, el sistema de pre-notificación no opera para lo que fue diseñado y apenas cumple con los criterios de forma.

- **La gestión del conocimiento**

En su llamado a la introducción de nuevos criterios para formulación de la política antidroga, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y diversos académicos han abanderado una causa a favor de la construcción de políticas “basadas en la evidencia”.

Este planteamiento es consistente con la necesidad de documentar las experiencias derivadas de la puesta en marcha de estrategias, planes o programas para evaluarlas con el objetivo de determinar su pertinencia y efectividad.⁵³

La evaluación de las políticas públicas es la fase que cierra el ciclo de su ejecución y de ella se debería derivar la retroalimentación que da inicio a una nueva fase de trabajo, dedicada a la planeación y a la introducción de los ajustes y correctivos necesarios.

Infortunadamente, la ausencia de una aplicación sistemática de procedimientos de esta naturaleza debilita las capacidades de la institucionalidad para adoptar

⁵³ Diversos organismos internacionales avanzan en la construcción de espacios para facilitar el intercambio de conocimiento en torno a los diversos temas. En el caso del Banco Mundial, en años recientes se creó THE HIVE (A Knowledge Platform on Fragility, Conflict and Violence) con este propósito. Ver: https://worldbankhive.logicaladvantage.com/_layouts/WBHive/Buzz.aspx

decisiones basadas en la evidencia y el análisis. Por el contrario, cuando no opera la inercia, las transformaciones se presentan en la forma de cambios abruptos los cuales, en más de un caso, reflejan más una conducción personalista del proceso de formulación de la política que la interpretación del interés nacional.

Las cinco décadas que han transcurrido desde el inicio de la “guerra contra las drogas” proveen un acervo de experiencias y lecciones para Colombia que deberían ser documentadas con detalle y rigor para convertirlas en casos de análisis que contribuyan a la construcción de políticas públicas más relevantes, pertinentes y efectivas tanto en el plano interno como externo.

4.3. Una dosis de realismo: los alcances y los límites

Volviendo a la aspiración de “(...) reducir drásticamente el daño (...) a las personas, a las sociedades y a las instituciones” que la Comisión Latinoamericana plantea como respuesta a los niveles de violencia y criminalidad que aquejan a la región, cabe revisar el asunto con una visión de perspectiva y preguntarse si en efecto estos fenómenos se explican en su totalidad por el narcotráfico, o si una aproximación multidimensional resulta más adecuada para formular interpretaciones.

Más que deseable, sería necesario contar en nuestros países con instrumentos de medición y evaluación que permitieran analizar, con altos niveles de precisión, las condiciones de tiempo, modo y lugar en las que se presentan los hechos de violencia y, a partir de dichos análisis, dar sustento a las hipótesis que predicen por uno u otro origen como explicación a estos fenómenos. Sin embargo, y en tanto se logra avanzar en el desarrollo de mejores capacidades de recolección y procesamiento de datos, tendremos que apelar a la información disponible.

- **Los alcances: ver el bosque**

En el caso colombiano, que no difiere sustancialmente de lo que se evidencia en el resto de la región, resulta indispensable reconocer que los perpetradores de la violencia asociada al crimen hacen parte de complejos entramados e intervienen en actividades que van desde el hurto callejero y la venta de artículos falsificados (“piratas”), hasta las más sofisticadas operaciones internacionales. Sin desconocer la preponderancia que tenga –o haya podido tener– en estas actividades el cultivo, procesamiento, tráfico y distribución de las drogas, es innegable que el contrabando, la minería ilegal, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico ilícito de armas, la extorsión y el secuestro ocupan un espacio sustantivo del portafolio de negocios de las organizaciones delictivas.

¿Qué tienen todas ellas en común? Que se trata de economías criminales, que en virtud de ellas las bandas criminales se disputan el control territorial con otras bandas y con el propio Estado, para establecer corredores de tránsito; que

en función de sus fines de lucro intimidan a la población y a las autoridades o las cooptan mediante la corrupción y que ejercen la violencia para asegurar la protección de sus intereses.

¿Cambiaría de manera sustantiva esta situación al modificarse el régimen internacional que clasifica las drogas de origen natural como ilegales? ¿Qué sería posible prever ante esa eventualidad? ¿Se han observado con detenimiento las tendencias en el comportamiento del tráfico de las drogas de síntesis y de las drogas de prescripción, o de otras “líneas de negocio” que conforman el portafolio de las organizaciones criminales?

“En el empeño de reducir el daño y reducir la violencia (...) resultaría pertinente prestar la mayor atención a las lógicas que fundamentan las economías criminales”, sugiere el general Oscar Naranjo.⁵⁴ Y en este sentido, cabe explorar cuáles son las herramientas de las que dispone el Estado para hacer frente a la lógica de las economías criminales –independiente de su fuente de ingresos– y cómo estas herramientas pueden fortalecerse mediante una adecuada gestión internacional.

Enfocar la acción del Estado de manera integral en la prevención y contención del crimen organizado permite reaccionar ante las expresiones de violencia derivadas de cualquiera de sus manifestaciones –incluido el narcotráfico.

Y en este propósito, cabe mencionar sólo algunas de las posibilidades que el país podría explorar de manera más agresiva para fortalecer su capacidad de luchar contra el crimen y prevenir la violencia.

- a. Ejercer control territorial. En todos los casos en los que operan las economías criminales, se presenta una débil capacidad del Estado para ejercer control sobre el territorio. En el caso colombiano, una de los esfuerzos que ha sido mejor calificado por sus resultados en los años recientes fue la política de Consolidación Integral de la Macarena que contó, en su diseño e implementación, con una participación activa de diferentes gobiernos y organizaciones internacionales. La acción coordinada y consistente de la institucionalidad sobre un área de la que había estado tradicionalmente ausente, arrojó una caída dramática en los cultivos ilícitos y en todos los indicadores de criminalidad y violencia, e incrementos proporcionales en los indicadores sociales.⁵⁵
- b. Asegurar las fronteras. A partir de las mismas consideraciones planteadas en el punto anterior, resulta necesario enfrentar los desafíos que se encuentran

⁵⁴ Naranjo Trujillo, Oscar; “Drogas y violencia en América Latina: mitos y realidades en un debate inacabado” en *Foreign Policy Edición Mexicana*, No. 09, abril-mayo 2013.

⁵⁵ Johanna Mendelson Forman, Peter DeShazo, Phillip McLean; *Colombia’s Plan de Consolidación Integral de La Macarena, an Assessment*; Center for Strategic & International Studies (2009). <http://csis.org/publication/colombias-plan-de-consolidacion-integral-de-la-macarena>

presentes en las áreas de frontera las cuales constituyen, para las economías criminales, corredores propicios para el ejercicio de sus actividades. La presencia efectiva en estas zonas, sin embargo, no resulta suficiente. La prevención y contención de manifestaciones de violencia y criminalidad en las fronteras está estrechamente vinculada a la capacidad de construir una agenda compartida con los países vecinos que implique el compromiso efectivo de ambas partes.

- c. Perseguir todas las formas de activos ilícitos. De la misma forma como el Estado debe hacer presencia en el terreno y garantizar la vigencia de la Ley, resulta imprescindible desarrollar y fortalecer las capacidades necesarias para impedir que los recursos resultantes de las actividades ilícitas ingresen a la economía legal. Impedir la utilización de estos recursos por parte de las organizaciones criminales reduce su capacidad de acción y previene la contaminación de sectores económicos y el ejercicio de la corrupción. Por su naturaleza, la inteligencia financiera demanda de un esfuerzo articulado y coordinado a nivel interno, pero también a nivel internacional, en el que intervienen diversas instituciones del Estado y del sector financiero. La cooperación efectiva para el intercambio de información y la adopción de medidas oportunas en diferentes países, por lo tanto, se encuentra directamente vinculada a una acción diplomática efectiva.
 - d. Cooperar, cooperar, cooperar. Importantes esfuerzos en materia de política exterior se dedican a la participación en reuniones bilaterales, regionales y multilaterales de las cuales emanan documentos declarativos o resolutivos, y a la negociación de instrumentos internacionales que son posteriormente firmados y sometidos a procesos de ratificación. La utilidad de estas gestiones, sin embargo, pasa por afianzar la capacidad de convertir en realidad las expresiones de voluntad para cooperar que constituyen la esencia de estos documentos. Es innegable que la delincuencia organizada actúa con independencia de las fronteras nacionales. Si los Estados no se aseguran de colaborar efectivamente entre sí para disminuir las brechas y asimetrías existentes entre sus capacidades institucionales, el éxito de un país siempre será el fracaso de otro, y no hay que olvidar que la debilidad al otro lado de la frontera siempre constituirá una amenaza para el que está de este lado.
- **Los límites de la vanguardia**

Es incuestionable que las propuestas encaminadas a “repensar” la política de drogas han generado un nivel de interés y atención notable, y han impulsado avances que, hasta hace poco tiempo, eran difíciles de prever. Al cambio en el discurso de las autoridades de los Estados Unidos y la legalización del consumo recreativo de marihuana en dos de sus estados, se suma la aprobación en Uruguay de una norma en sentido similar y la construcción, por parte de la OEA, de un informe de análisis y escenarios. El continente americano, sin duda, se ha situado a la vanguardia en esta materia.

Ello es explicable desde el punto de vista del impacto que ha tenido la actividad del crimen organizado –incluido el narcotráfico– sobre la dinámica de la mayor parte de los países de Latinoamérica y el Caribe y el consecuente sentido de urgencia por avanzar hacia un escenario diferente, en el que estos desafíos hayan sido superados.

A partir de lo anterior, cabe entonces preguntarse si el entusiasmo por innovar en este terreno tendrá la capacidad de cruzar los océanos y contagiar a los otros cuatro continentes.

De la respuesta a esta inquietud depende, en buena medida, la trascendencia y el alcance de las discusiones que se sigan adelantando en esta parte del mundo y de las decisiones cuya adopción resulte viable. Mientras en el seno de la OEA son 34 los países que deben sumarse al consenso, en las Naciones Unidas son 193, y un número importante de ellos se rige por patrones políticos, jurídicos y culturales que difieren significativamente de los nuestros.

La intensificación de las amenazas planteadas por las redes criminales dedicadas al narcotráfico a los países del occidente de Africa y el riesgo de que el mayor poder adquisitivo se convierta en un aliciente para el consumo de estupefacientes en China son solo dos de los elementos que se tendrían que considerar para comprender que la vanguardia tiene sus límites.

BIBLIOGRAFIA

- Cepeda Ulloa, Fernando y Pardo, Rodrigo; "Nueva Historia de Colombia", Capitulo III, Política Exterior Colombiana 1974-1986; cita tomada del informe de la Cancillería: "Colombia Veinte Años de Política Exterior", 1988.
- Circulo Intelectual Internacional; "Academia para la Diplomacia y los Derechos Fundamentales del siglo XXI", (2001).
- Guáqueta, Alexandra para el Ministerio de Relaciones Exteriores; "30 años de Política Exterior Antidro-gas" (2009). M. Clarke; "The Foreign Policy System: A Framework for Analysis" in M. Clarke and B. White (eds) "Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach" (1989).
- Ministerio de Relaciones Exteriores; "Colombia, Veinte Años de Política Exterior Antidro-gas" (1998).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Fedesarrollo; "Informe Final de la Misión de Política Exterior de Colombia" (2010).
- Ramírez, Socorro; "El Giro de la Política Exterior Colombiana" Revista Nueva Sociedad, N- 237 (2011).
- Organización de Estados Americanos; "El Problema de las Drogas en Las Américas", (2013).

9. Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia

María Victoria Llorente*

1. INTRODUCCIÓN

El narcotráfico y la guerra contra las drogas impulsada desde Estados Unidos y acogida de manera irrestricta por el Estado colombiano han tenido un impacto radical en la configuración del escenario estratégico del país de los últimos treinta años. El narcotráfico ha alimentado poderosas organizaciones criminales y grupos guerrilleros, los cuales por distintos motivos –defender sus rentas y avanzar en la causa insurgente– han desafiado al Estado y han generado incontables atrocidades contra la población. A la vez, el narcotráfico ha sido un factor decisivo en la prolongación y degeneración del conflicto armado interno y ha dejado instaladas unas capacidades –conexiones internacionales, rutas, armas, corrupción, base política y social– que han facilitado la subsistencia de un complejo entramado criminal que ha evolucionado hasta el presente.

Desde la guerra contra los grandes carteles hasta el presente, los sucesivos gobiernos colombianos han privilegiado un mismo objetivo en la lucha contra las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico: desarticularlas. Y una misma línea estratégica:

* Politóloga de la Universidad de los Andes, especialista en temas de crimen y violencia, en políticas de seguridad nacional y ciudadana y en reforma de la policía.

Desde el 2006 se desempeña como Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP). Entre 1988 y 1994 fue asesora de la Consejería Presidencial de Paz, la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad Nacional y del Ministro de Defensa Nacional. Entre 1998 y 2006 fue investigadora asociada del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, (CEDE) de la Universidad de los Andes donde dirigió el grupo de estudios Paz Pública especializado en investigaciones sobre violencia, seguridad y justicia. Ha sido consultora del BID, UNODC, la Policía Nacional y la Alcaldía de Bogotá. Participó entre 2011 y 2012 en la Comisión Asesora de Política Criminal conformada por el Gobierno Nacional. Ha escrito diversos artículos que han sido publicados en libros y revistas especializadas nacionales e internacionales y es coautora de varios libros como *Conflicto armado e iniciativas de paz en Colombia* (Fundación Ideas para la Paz y Woodrow Wilson Center - Latin American Program, 2009), *Violencia en las familias colombianas: costos socioeconómicos, causas y efectos* (BID-DNPCEDE, 2004), entre otros.

Este documento se elaboró con la colaboración de Carlos Prieto, coordinador del área de dinámicas del conflicto y negociaciones de paz de la FIP, y contó con aportes de Daniel Pardo y Catalina Rocha investigadores de la FIP.

descabezarlas a través de intervenciones de la fuerza pública y de la justicia nacional y de los Estados Unidos. Es así como una a una han ido cayendo las cabezas de primera y segunda línea de los carteles de Medellín y Cali, del cartel del Norte del Valle, de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), de las Bandas Criminales (Bacrim) e incluso del Secretariado de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). De ahí que las autoridades tiendan a dar partes de victoria sobre su lucha contra las organizaciones asociadas al narcotráfico y que la experiencia colombiana se haya convertido a nivel internacional en un ejemplo paradigmático de éxito.

Este documento sostiene como tesis central que, sin desconocer ni minimizar estos éxitos, el caso colombiano es más bien un ejemplo de cómo, producto de los golpes a las cabezas del crimen organizado, éste no se desarticula sino que se transforma y fragmenta generando nuevos retos al Estado y a la sociedad. De esta manera se concluye que pese a que se han obtenido importantes resultados tácticos, desde la perspectiva estratégica los avances son menos alentadores y esto esencialmente porque se golpean las estructuras, pero quedan activas en el territorio una serie de condiciones asociadas a mercados ilegales y a deficiencias del Estado que propician la reproducción del crimen organizado bajo distintas formas.

En el marco de la evolución y transformación de las organizaciones, el documento aborda dos elementos claves de cara a la política pública: el primero es el entrecruzamiento entre el conflicto armado interno y el narcotráfico. Esto, fuera de mucha violencia, ha generado una polinización en doble vía entre insurgentes y mafiosos que ha dificultado sobremanera el reconocimiento de sus especificidades y ha incidido en el traslape de la lucha contrainsurgente con el esfuerzo antinarcóticos. Un reto mayor para la apreciación estratégica que se tiene sobre las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico y en consecuencia sobre la forma de enfrentarlas y contenerlas.

Otra evolución que opera en el mismo sentido se relaciona con los cambios en el escenario estratégico internacional producto de los eventos del 9/11, particularmente en lo que tiene que ver con la noción de amenaza terrorista bajo la cual terminan equiparándose organizaciones armadas ilegales sin mayores distingos. En el caso colombiano esta visión tuvo su máxima expresión durante las administraciones del presidente Uribe, llegándose a desconocer la existencia misma del conflicto armado interno en el país¹.

El segundo elemento invita a una reflexión prospectiva respecto del crimen organizado y el narcotráfico en Colombia. La pregunta que hay que hacerse hoy, de cara a la evolución del fenómeno, es si la causa de la existencia de estas organizaciones es el narcotráfico, o este es solo otro mercado ilegal del cual se han alimentado organizaciones que de otra manera habrían surgido asociadas a otros mercados ilegales, debido a la precariedad del Estado Social de Derecho en muchas partes del territorio nacional en donde además hay unas condiciones de informalidad y acceso limitado o nulo a la economía formal y legal.

¹ El principal exponente de esta doctrina fue José Obdulio Gaviria, asesor de cabecera del Presidente Uribe. Ver Gaviria (2005).

Este documento está dividido en tres secciones. En la primera, se hace un análisis sobre la evolución de las estructuras criminales asociadas al narcotráfico durante las últimas tres décadas, tomando en cuenta los contextos que explican su expansión; sus guerras, vínculos y alianzas; su interacción con las estrategias desplegadas por las autoridades y su relación con otros negocios ilegales. En la segunda, se analizan las principales estrategias desplegadas por el Estado colombiano para desarticular a los grupos asociados al negocio del narcotráfico, haciendo énfasis en la última década. En la última sección, se sacan conclusiones y se plantean recomendaciones de política de cara al escenario actual y a la evolución de las políticas públicas en la materia.

2. METAMORFOSIS DE LOS MÚLTIPLES ACTORES ILEGALES ASOCIADOS AL NARCOTRÁFICO: UNA HISTORIA EN TRES ACTOS

Durante las últimas tres décadas distintos grupos ilegales asociados al narcotráfico han evolucionado y mutado, en gran medida debido a la presión ejercida por el Estado colombiano bajo el signo de la guerra contra las drogas promulgada por los Estados Unidos. El análisis sobre las fases de evolución de las estructuras criminales asociadas al narcotráfico y su interacción con las estrategias desplegadas por las autoridades colombianas sugiere que, al final, las estructuras no desaparecen producto de los golpes a sus cabecillas, sino que se transforman. Un rasgo predominante de esta transformación ha sido la fragmentación que en muchas ocasiones ha ido de la mano del escalamiento de la confrontación violenta entre estructuras producto de vacíos de poder que el Estado no logra llenar o de la ruptura de lo que podríamos denominar “equilibrios criminales”.

La transformación también ha implicado cambios significativos en la estructura organizativa y el funcionamiento de las organizaciones criminales que van de la integración vertical de los grandes carteles a un escenario basado en redes en las que operan múltiples actores relativamente autónomos que buscan alianzas o se enfrentan por controlar espacios territoriales propicios para el narcotráfico y otros negocios ilegales y del bajo mundo (minería ilegal, contrabando, extorsión, microtráfico, narcomenudeo, chance, prostitución, etc.).

Esta evolución se ha dado en tres fases que se analizan a continuación destacando en cada una de ellas los principales actores, sus interacciones y transformaciones hasta el presente.

2.1 Primera fase: apogeo y ocaso de los grandes carteles (1980-1995)

Los principales actores durante esta fase son los grandes carteles² que por supuesto son el Cartel de Medellín y el de Cali. Su apogeo se da en la década de los ochenta asociados con su control del mercado de cocaína vendida principalmente en las calles de los Estados Unidos.

Dos elementos del contexto internacional estarían en la base de que Colombia se convirtiera en un jugador de primer orden de este mercado. El primero tiene que ver con los cambios en el apetito de los consumidores estadounidenses y la fase inicial de la guerra contra las drogas declarada por el presidente Nixon que se orientó principalmente contra la marihuana y la heroína. Esto le abrió espacio a la cocaína y dio al traste con la breve “bonanza marimbera” de los años setenta. El segundo es la campaña que el régimen del general Pinochet desató contra los traficantes chilenos -que hasta la década de los setenta habían sido actores importantes en el incipiente mercado de la cocaína- que hizo que el tránsito de la droga que era producida en Perú y Bolivia se hiciera a través de Colombia. Estos sucesos abrieron una ventana de oportunidad que fue aprovechada por traficantes pioneros colombianos provenientes de Medellín³ y luego por mafiosos también paisas como los hermanos Ochoa Vásquez y Pablo Escobar, quienes reestructuraron la industria y expandieron dramáticamente su dimensión y alcance⁴.

En este periodo Colombia se constituyó en el epicentro de la producción y tráfico de cocaína al mercado norteamericano que estaba en pleno crecimiento⁵. La producción de cocaína se realizó inicialmente a partir de la importación de base de coca proveniente de Perú y Bolivia, que era procesada en laboratorios locales y luego enviada a Estados Unidos y distribuida en las calles de Miami y Nueva York a través de redes que progresivamente fueron controladas por los grandes carteles colombianos.

Estos carteles, el de Medellín liderado por Pablo Escobar y el de Cali, bajo los hermanos Rodríguez Orejuela⁶, se constituyeron en verdaderos imperios del crimen basados en organizaciones integradas verticalmente, con un mando unificado que ejercía control sobre todos los eslabones del negocio desde la producción hasta la comercialización en los Estados Unidos. Ambos consolidaron aparatos armados para regular y ejercer su

² El término “cartel” fue acuñado aparentemente por la DEA a principios de los ochenta para definir las alianzas entre narcotraficantes.

³ Entre éstos se destacan Jaime Caicedo “El Grillo”, Benjamín Herrera Zuleta “El Papa Negro de la Cocaína” y Martha Upegui de Uribe “la Reina de la Cocaína”.

⁴ Para un análisis completo del auge y expansión del negocio de la coca ver: Atehortúa y Rojas (2008) y Gootenberg (2012).

⁵ Según datos de la DEA mientras que a mediados de los años setenta se estimaba que la cantidad de cocaína que ingresaba a los Estados Unidos proveniente de la Región Andina era de entre 14 y 19 toneladas, a principios de los ochenta ya alcanzaba las 50 toneladas. A mediados de los ochenta se estimaba que había por lo menos 22 millones los consumidores en Estados Unidos (Gootenberg, 2012).

⁶ Aunque el predominio de los carteles de Medellín y Cali fue marcado (se considera que llegaron a controlar el 80% del mercado mundial de cocaína), hubo en este período algunos carteles que aunque de menor alcance también fueron activos en el negocio, destacándose los que operaban desde la Costa Caribe, los Santanderes y la región central del país- en particular los que operaban en Bogotá cuyas estructuras tenían raíces en las mafias de las esmeraldas.

domino a sangre y fuego sobre el negocio, sobre los territorios estratégicos para el negocio en zonas rurales⁷ y sobre estructuras criminales satélites a nivel urbano. No es de extrañar entonces que desde mediados de los ochenta creciera de manera ostensible y sostenida la violencia homicida en las áreas rurales de importancia para el narcotráfico y en las ciudades de Medellín y Cali.

No obstante, estos carteles operaron de distinto modo en cuanto a desafiar la autoridad del Estado y a enfrentar los actores políticos y sociales que los cuestionaron. Pablo Escobar, después de su fallida incursión en la política, optó junto con sus secuaces por el uso de la violencia y del terrorismo indiscriminado y terminó declarándole la guerra al Estado a finales de los ochenta por la extradición. Con todo y que logró que el negocio no se afectara y que se prohibiera la extradición en la Constitución de 1991, esta guerra finalmente llevó a la tumba a los principales cabecillas del Cartel incluido Rodríguez Gacha “El Mexicano” en 1989 y el propio Escobar quien fue abatido por las autoridades en noviembre de 1993; otros se sometieron a la justicia y cumplieron sus penas en Colombia como los hermanos Ochoa Vásquez y el hermano de Pablo Escobar, Roberto Escobar “El Osito”. Además, la extradición se reinstauró en 1997. Así termina el capítulo del Cartel de Medellín, pero no el de las organizaciones criminales que se desprendieron de este y continuaron con el negocio.

Los hermanos Rodríguez Orejuela, por su parte, privilegiaron la violencia selectiva, la disuasión, el chantaje y la corrupción. Esto los hizo inicialmente menos visibles y facilitó sus alianzas con agentes del Estado para combatir a los capos del Cartel de Medellín su gran competidor en el control del mercado mundial de la cocaína. Con todo, una vez concluida la guerra contra el Cartel de Medellín, los organismos de seguridad con el creciente apoyo de los Estados Unidos, enfilaron baterías contra el Cartel de Cali, logrando la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela en 1995 y su extradición diez años después. Al igual que en el caso de Medellín, con esto cae el imperio criminal del Cartel de Cali, pero el negocio se mantiene con otros actores que de tiempo atrás venían ganado preponderancia en la región, el Cartel del Norte del Valle, un jugador de primer orden en la siguiente fase.

Este panorama se completa con la participación en el negocio de las guerrillas, con el fin de obtener recursos para su guerra contra el Estado y que dio origen al famoso término de “narcoguerrilla” acuñado a principios de los ochenta⁸. Este término aludía al papel inicial de las Farc protegiendo cultivos, centros de procesamiento y pistas clandestinas a cambio del cobro de impuestos a los narcotraficantes en los territorios bajo su control en Meta, Caquetá, Putumayo y Guaviare. Este rol se iría ampliando progresi-

⁷ El trabajo de Alejandro Reyes sobre narcotráfico y acumulación de tierras en el campo documenta como las organizaciones creadas en zonas rurales por narcotraficantes, cumplieron con la función de amparar la expansión territorial del narcotráfico mediante la adquisición de tierras, que para comienzos de los años noventa se estimaba en 4 millones de hectáreas localizadas en cerca de 400 municipios (Reyes, 2009).

⁸ En 1984 el entonces Ministro de Defensa Nacional, General Gustavo Matamoros, utilizó el término ‘narcoguerrilla’ para referirse a la simbiosis entre grupos guerrilleros y narcotráfico, como consecuencia del descubrimiento del complejo coquero de ‘Tranquilandia’ ubicado en los Llanos del Yarí (entre Caquetá y Meta) custodiado por guerrilleros de las FARC. El término fue luego popularizado por el embajador de Estados Unidos para la época, Lewis Tambs. (Semana, 1994).

vamente al control de cultivos y de la producción de pasta base -como comprador-, inicialmente en la Orinoquia y la Amazonía y luego en las regiones de influencia armada de las Farc, como el Sur de Bolívar, Nudo de Paramillo, Arauca y Cauca⁹.

El M-19 también tuvo una relación de “intercambio de favores” con los grandes carteles particularmente activa durante la década de los setenta y los ochenta¹⁰. Se destacan los nexos de este grupo con autoridades y capos en Cuba, Panamá y Nicaragua que fueron útiles para el tránsito de drogas hacia Estados Unidos a cambio de dinero y armas. También está la tristemente célebre toma del Palacio de Justicia en 1985, episodio sobre el cual no se ha terminado de esclarecer la naturaleza del vínculo entre el M-19 y el Cartel de Medellín.

Estas relaciones de conveniencia entre los grupos guerrilleros y los carteles no siempre fueron pacíficas; de hecho fueron bastante problemáticas y conflictivas desde muy temprano¹¹. Esto sin duda estuvo en el trasfondo de uno de los capítulos más sangrientos del conflicto armado en Colombia en el cual se conjugaron los intereses narcos con los de terratenientes tradicionales que crearon grupos de autodefensas con el apoyo de las fuerzas de seguridad del Estado para enfrentar y contener a las guerrillas en zonas rurales afectadas por su presencia. Es así como durante este período aparece una serie de grupos de autodefensa, la mayoría de los cuales estuvieron atados al Cartel de Medellín, entre los que se destacan Muerte a Secuestradores (MAS); las autodefensas del Magdalena Medio, las de Puerto Boyacá, las del Casanare, las de Magdalena y La Guajira, y los primeros grupos en el norte del país (Montes de María y sur del Cesar)¹².

2.2 Segunda fase: mini-carteles y guerra entre autodefensas y guerrillas (1995-2003)

Con el descabezamiento de los grandes carteles se desmoronó su imperio a la vez que se dio un primer paso en la fragmentación de las estructuras mafiosas asociadas al narcotráfico. De organizaciones monolíticas con jefes todopoderosos se pasó a un escenario en donde el negocio quedó en manos de unas 200-400 estructuras o mini-carteles (International Crisis Group, 2005). La desarticulación de los carteles de Medellín y Cali fraccionó el negocio y dejó un vacío de poder que, en lo que respecta a la comercialización en los Estados Unidos, fue llenado progresivamente por los carteles mexicanos, mientras que en la parte de la producción local y del transporte a nivel nacional fue

⁹ Entrevista de investigadores de la FIP a desmovilizados de las FARC, junio de 2013.

¹⁰ Muchos de los episodios de esta relación aparecen documentados en: Castro (1985); Castillo (1987); Salazar (2004) y en Semana (1991).

¹¹ Son conocidos los episodios del secuestro de la hermana de los Ochoa Vásquez por el M-19 en 1981 que dio origen al grupo Muerte a Secuestradores, MAS, creado por Escobar y Rodríguez Gacha en el Magdalena Medio (Semana 1991), así como la toma en 1983 por parte de las Farc de un campamento de Rodríguez Gacha --en la que se alzaron con 180 kilos de coca, armas y 500.000 dólares- que estuvo en la base del rompimiento del acuerdo entre esta guerrilla y los narcos del Cartel de Medellín y de la sangrienta campaña contrainsurgente patrocinada por Rodríguez Gacha (Verdad Abierta, 2008).

¹² Sobre el emblemático caso de Puerto Boyacá ver el estudio de Medina (1990). La sección “Cronología del horror” del portal www.verdadabierta.com con documenta el surgimiento de estos grupos y es bastante ilustrativa de su recorrido en el tiempo y en el territorio, así como de su relación con el escalamiento de las masacres y la violencia generalizada en el país.

tomada por múltiples grupos armados que en muchas ocasiones se especializaron en eslabones específicos de la cadena (Tickner et. al., 2011; Llorente y McDermott, 2014). Paralelamente, durante este periodo Colombia se convierte en el primer productor de coca, al expandirse los cultivos en el país, en parte como resultado de la ofensiva contra los cultivos en Perú y Bolivia.

La nueva fisonomía de las principales organizaciones asociadas al narcotráfico en el país quedó representada por estructuras que de una u otra manera tenían sus raíces en los carteles de Medellín y Cali. Por un lado, se visibiliza el Cartel del Norte del Valle que según las autoridades sería el último de la era de los carteles¹³. Por otro lado, se expanden las autodefensas muchas de las cuales se confederaron bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), organización con una fachada ambigua en la que se mezclaban elementos narcos y político-ideológicos. A este panorama se suman las Farc que expandieron su participación en el negocio, aprovechando su control territorial en áreas claves para el cultivo, procesamiento y transporte, así como la zona de despeje del Caguán (1998-2002).

El Cartel del Norte del Valle durante los años ochenta se había constituido en un eslabón importante del engranaje de los grandes carteles por su posición dominante en esta zona estratégica del país. Con el arresto de los hermanos Rodríguez Orejuela y consecuente fragmentación del Cartel de Cali, el del Norte del Valle se impuso como un jugador de primer orden llegando a controlar alrededor del 70 % del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos (Adams, 2011, p. 75). Sin duda, esta posición se vio favorecida por su extensa infiltración de las autoridades, particularmente de la policía¹⁴, y su acceso directo a los altos mandos de las AUC (Ibid.).

Su estructura era la de una asociación de distintos narcotraficantes liderada por Orlando Henao Montoya hasta 1998 cuando fue asesinado en la cárcel. Sobreviene entonces la división de este cartel en dos facciones: la encabezada por Wilber Varela, “Jabón”, quien había sido jefe del aparato sicarial de Henao Montoya y muere asesinado por sus lugartenientes una década después en Venezuela y, por otro lado, la que quedaría en manos de Diego Montoya, “Don Diego”, quien también una década más tarde sería capturado y extraditado a Estados Unidos. Ambos crearon sus propios ejércitos, los Rastrojos y los Machos respectivamente, que protagonizaron una enconada guerra en la década del 2000 y que, como se verá más adelante, se mantuvieron hasta hace poco como actores de peso del crimen organizado colombiano.

Las autodefensas, por su parte, que habían surgido atadas al Cartel de Medellín, ocuparon el espacio de poder dejado por la caída de este y pasaron a someter a los narcotra-

¹³ Así lo señalaría el General(r) Oscar Naranjo siendo Director de la Policía Judicial, a propósito de la caída del último de los hermanos del clan Henao líderes del Cartel del Norte del Valle (Semana, 2004).

¹⁴ Orlando Henao, su máximo jefe hasta finales de los noventa, así como otros miembros del Cartel del Norte del Valle habían pertenecido a la policía y durante mucho tiempo contaron con la estrecha colaboración del coronel de la policía Danilo González Gil.

ficantes y regular el negocio. Bajo el liderazgo de Carlos Castaño¹⁵ y Salvatore Mancuso –su segundo al mando de las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) creadas en 1994–, estos grupos emprendieron un proyecto de expansión territorial y de unificación que en 1997 llevó a la creación de las AUC producto de la alianza entre las Autodefensas de Córdoba y Urabá, las del Magdalena Medio y las de los Llanos Orientales. A través de esta estructura buscaron legitimarse como organización política con un mando unificado, un plan nacional, una coordinación multirregional de las acciones y una agenda con pretensiones programáticas, todo con miras a lograr un espacio de negociación con el Estado y un estatus que les garantizara su reconocimiento como actor del conflicto armado similar al que tenían las guerrillas (Cubides, 1999 y 2005; Camacho, 2011; Echandía, 2013).

Pese a estos planes, más que una organización con mando unificado, las AUC fueron una federación que congregó a un número significativo de estructuras regionales con vínculos con el narcotráfico y una cobertura territorial en el norte, oriente y pacífico del país. Así las AUC se dividieron en Bloques, destacándose los denominados Norte (con 15 frentes que cubrieron desde el Urabá antioqueño hasta La Guajira y Norte de Santander), Élder Cárdenas en Urabá, Metro en Antioquia, Héroes de Granada en Antioquia, Cacique Nutibara en Medellín, Tolima, Calima en el Valle y Centauros en los Llanos. También hicieron parte de esta alianza las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá, Cundinamarca y Magdalena Medio.

No se plegó a las AUC un conjunto importante de grupos que a finales de los noventa se articularon al Bloque Central Bolívar (BCB) bajo el mando de Carlos Mario Jiménez, “Macaco”, y los hermanos Pérez Alzate (“Julián Bolívar” y “Pablo Sevillano”)¹⁶. Tampoco lo hicieron las autodefensas de “El Pájaro” en el occidente de Cundinamarca y las Autodefensas Campesinas de Casanare lideradas por Héctor Germán Buitrago, alias “Martín Llanos”¹⁷. Estas últimas por lo demás tuvieron un encarnizado enfrentamiento con el Bloque Centauros de las AUC liderado por Miguel Arroyave, alias “Arcángel”, considerado el rey de los insumos, quien emprendió en los primeros años de la década del 2000 una campaña para controlar los llanos desde el Meta hacia el Casanare (Verdad Abierta, revisado octubre 2013).

Al final las AUC, además de ser el principal regulador del narcotráfico, sirvieron de paraguas para narcotraficantes de diversas zonas del país, facilitándoles una fachada

¹⁵ Carlos y su hermano Fidel, “Rambo”, fueron sicarios de alto nivel al servicio de Pablo Escobar en los años ochenta; su otro hermano Vicente, dirigía las rutas de drogas hacia Estados Unidos (Adams, 2011, p. 70). En cabeza de Fidel emprendieron una cruzada contra la guerrilla en venganza por el asesinato de su padre quien había muerto tras haber sido secuestrado por las Farc en 1981. A principios de los noventa, producto de guerras internas del Cartel de Medellín, los hermanos Castaño junto con otros ex lugartenientes de Escobar, como Diego Fernando Murillo “Don Berna”, crearon el grupo los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar) que en alianza con el Cartel de Cali y colaborando con las fuerzas de seguridad del estado acorralaron a Escobar hasta su muerte (Aranguren, 2001; La Rotta y Morales, 2009).

¹⁶ Hay que decir que el Bloque Central Bolívar no era una estructura menor frente a las AUC pues llegó a tener 9 sub-bloques, 11 frentes y más de 7 mil integrantes, con presencia en 8 departamentos entre los que se destacan Bolívar, Santander, Nariño y Putumayo. El BCB controlaba buena parte de los eslabones del negocio, así como territorios y corredores de transporte y embarque de drogas. Un buen análisis sobre el auge y evolución de este bloque como una clara expresión de la estrategia del narcotráfico para dotarse de legitimidad política se puede ver Arias y Prieto (2011).

¹⁷ Para el dispositivo regional de estas estructuras ver los mapas 6 a 8 del estudio de Echandía (2013, pp. 12-13)

política a la vez que una red exclusiva para hacer negocios y envíos de drogas ilícitas (Llorente y McDermott, 2014). Esto se hizo particularmente evidente en el período de negociación iniciado en el 2002 con el gobierno del Presidente Uribe, en donde bajo el liderazgo de Vicente Castaño -hermano de Carlos Castaño y quien estaría detrás de su asesinato en el 2004-, se vendieron franquicias a reconocidos narcotraficantes por jugosas sumas para que pudieran acceder al proceso¹⁸.

En su conjunto los grupos de autodefensas tuvieron una gran expansión territorial en este período que los llevó a hacer presencia en poco más de 450 municipios en 2002, mientras que en 1997 estaban en aproximadamente 280 (Echandía, 2013, p.11). Este despliegue territorial, aun cuando involucró una campaña contrainsurgente con una fachada ostensiblemente político-ideológica, se dio principalmente en función del control de posiciones de alto valor para el narcotráfico.

En este sentido el análisis de Echandía (2013) sobre la territorialidad de las autodefensas entre 1997 y 2002 y su correspondencia con la de las guerrillas es elocuente. Para dicho período, en el 18 % de los municipios en los que las autodefensas hicieron presencia había elevada actividad guerrillera, mientras que en el 52 % la presencia guerrillera era baja y en el 30 % restante no había presencia activa de los grupos insurgentes. Por lo demás, las zonas donde se concentraron los enfrentamientos con la guerrilla, correspondían a áreas de cultivos de coca y de alto valor para el narcotráfico (centros de procesamiento, corredores y rutas de embarque) (Ibid., pp. 14-18).

El avance territorial de las autodefensas en zonas controladas por las guerrillas de las Farc y el Eln estuvo en la base de un ciclo de violencia armada particularmente crítico entre los años 1996-2002, marcado por el uso extensivo de prácticas de terror, especialmente de masacres, contra la población civil y las bases sociales de los diferentes bandos encontrados. Al mismo tiempo, en esta fase se profundizaron las alianzas entre las autodefensas e integrantes de los organismos de seguridad en función de la campaña contrainsurgente, así como con poderes locales, todo lo cual redundó en un afianzamiento de su dominio coercitivo, político y social de los territorios estratégicos para el negocio (López et al. 2010).

Por el lado de las guerrillas, se presenta una creciente participación de las Farc la cual a principios de la década del 2000 tenía alrededor de la mitad de sus más de cien frentes involucrados en el negocio¹⁹ y cerca del 20 % de sus ingresos eran por este concepto²⁰.

¹⁸ Bajo esta figura varios narcotraficantes, muchos provenientes del Norte del Valle, Antioquia y los Llanos Orientales, lograrían pasar el filtro: los hermanos Mejía Múnera, "Los Mellizos", que se harían al mando del Bloque Vencedores de Arauca; Gabriel Galindo, "Gordolindo" que compró el Bloque Pacífico en el Valle y el norte de Cauca; Miguel Arroyave que se alzó con la franquicia de las AUC en Meta y Casanare; Ramiro 'Cuco' Vanoy en el occidente de Antioquia con el Bloque Mineros. Finalmente está el caso del Bloque Central Bolívar (BCB) y el papel que adquirieron "Macaco" y los hermanos Pérez Alzate, Guillermo, "Pablo Sevillano" al mando del Bloque Libertadores del Sur, mientras que Rodrigo, "Julián Bolívar" hacía las veces de comandante militar del BCB (Adams, 2011, p. 77).

¹⁹ Detalles sobre los frentes de las FARC vinculados al narcotráfico hasta los primeros años del 2000 ver: International Crisis Group, 2005, pp. 8-14.

²⁰ Esta estimación fue realizada por la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda para el año 2003, en el único

En este periodo las Farc empezaron a monopolizar los cultivos y la compra de coca en las áreas bajo su control, particularmente en el sur del país (Llorente y McDermott, 2014), en donde también seguían cobrando el gramaje/impuesto al cultivo y procesamiento de coca. Entre tanto en el norte, occidente y oriente del país controlaban progresivamente la circulación de cocaína refinada en las rutas, pistas y puertos de salida en el Atlántico y la frontera venezolana principalmente.

Por otra parte, mientras que seguían vendiendo pasta de coca a compradores independientes, escalaron un eslabón más en el negocio e instalaron sus propios cristalizadores y, en la misma línea de mejorar posiciones dentro del negocio, se involucraron en la venta de cocaína a compradores internacionales, lo cual fue liderado por los frentes 14 y 16 que operaban en Caquetá y Vichada respectivamente (Llorente y McDermott, 2014).

Finalmente, es también durante este periodo cuando las Farc dan el paso hacia exportar directamente cocaína aprovechando el control que tenían sobre zonas fronterizas. De particular utilidad, para este fin, fue la zona de despeje establecida entre 1999 y 2002 en San Vicente del Caguán, desde donde negociaron cargamentos con carteles mexicanos y brasileros (ibid). Para el 2003, estudios oficiales estimaban que las Farc comercializaban y exportaban directamente el 30 % de la cocaína del país (Semana, 2005).

Vale aclarar que si bien hubo durante este periodo un creciente involucramiento de las Farc en el narcotráfico, su expansión territorial a diferencia de la de las AUC no estuvo exclusivamente atada a la dinámica del narcotráfico, sino también en función de fortalecer sus posiciones en el centro estratégico del país y paralelamente hacerse al control de otros negocios como la ganadería, el petróleo, el oro y el carbón (International Crisis Group, 2005).

Entre tanto el Eln se mantuvo en su decisión histórica e ideológicamente fundamentada de no involucrarse en el negocio, siendo duramente golpeado por el avance de las AUC en sus zonas de alto valor estratégico desde el Bajo Cauca antioqueño hasta el Norte de Santander, así como en Barrancabermeja, Cúcuta y Medellín (Echandía, 2013). No obstante, en los primeros años de la década del 2000 se documentaron casos puntuales -en el sur del Cauca y en el sur de Bolívar hacia la Serranía de San Lucas- de connivencia de este grupo con narcotraficantes, así como de su participación en el cobro de impuestos a la producción de droga. En cualquier caso, los estimativos de los ingresos del Eln por este concepto no llegarían ni al 8 % del total de sus cuentas, las cuales se nutrían mayoritariamente de la extorsión y el secuestro (International Crisis Group, 2005).

estudio oficial hecho hasta el presente sobre las finanzas de las FARC. Según este estudio las FARC tuvieron ingresos por alrededor de 11 millones de dólares por sus actividades asociadas al narcotráfico, una cifra ostensiblemente inferior a los mil millones de dólares, cifra que por ese entonces suponía el gobierno que obtenía las FARC de este negocio. Un resumen de este estudio aparece en Semana (2005).

2.3 Tercera fase: auge de las Bacrim, “democratización” y diversificación del crimen organizado (2003-2013)

La declaratoria de cese al fuego de las AUC, en diciembre de 2002, y el proceso de desmovilización de buena parte de sus estructuras entre 2003 y 2006, marcó el inicio de esta tercera generación de organizaciones asociadas al narcotráfico en Colombia que se extiende hasta el presente. Producto de este proceso, el narcotráfico entró en su etapa de mayor fragmentación.

En la medida en que los jefes de las autodefensas vendieron o cedieron su participación en el negocio a facciones, las cuales al carecer de la instancia de regulación que desempeñaban las AUC se vieron abocadas a la confrontación (Echandía, 2013). Esto se profundizaría desde mediados de 2008 con la extradición a los Estados Unidos de catorce de sus máximos líderes que se habían desmovilizado pero seguían delinuyendo desde sus sitios de reclusión, a lo cual se suma la pérdida de los jefes de las dos facciones del Cartel del Norte del Valle (Wilber Varela “Jabón” asesinado en Venezuela a principios de 2008 y Diego León Montoya “Don Diego” quien fue capturado en 2007 y extraditado a mediados de 2008).

Dentro de este contexto las denominadas bandas criminales (Bacrim) herederas de las autodefensas y del Cartel del Norte del Valle, se convierten en actores de primera línea. Las guerrillas también juegan un papel importante con dos novedades respecto de la fase anterior. Por un lado está el mayor involucramiento del Eln en el negocio en sus zonas de influencia. Por otro, la relación tanto de Farc como del Eln con las herederas de las AUC ya no de adversarios en la guerra por el control de territorios claves para el narcotráfico, sino de socios en varias zonas del país (Fundación Seguridad & Democracia, 2008). Sobresalen el caso del Eln y los Rastrojos en Cauca, Nariño, Antioquia, Chocó, Sur de Bolívar y Norte de Santander; ERPAC y los frentes 16, 39 y 43 de las Farc en los Llanos Orientales y los Urabeños con los frentes 5 y 58 de las Farc en Urabá (Prieto, 2013 y Llorente y McDermott, 2014).

En esta fase, bandas criminales, guerrillas, mafiosos e individuos de peso como Daniel “El Loco Barrera”, “Megateo” o “Marquitos Figueroa”²¹ y una diversidad de estruc-

²¹ Daniel “El Loco Barrera” controló gran parte del tráfico de drogas desde los Llanos Orientales usando Venezuela como país de tránsito; operó como intermediario entre las FARC, Bacrim y traficantes transnacionales hasta que fue capturado en 2012 en la frontera de Venezuela con Colombia (ver perfil en Insight Crime <http://www.insightcrime.org/personalities/colombia/loco-barrera>). “Megateo” por su parte, es un excombatiente del Ejército Popular de Liberación (EPL) --guerrilla que se desmovilizó en los años noventa- con influencia sobre el Catatumbo. Durante las negociaciones de paz el grupo se dividió y su ala más radical se negó a participar de la desmovilización, esta facción luego se subdividió en cerca de 13 unidades de las cuales solo quedó activa el denominado Frente Libardo Mora Toro en Norte de Santander que está activo actualmente y es dirigido por Víctor Ramón Navarro, alias “Megateo” (ver perfil en Insight Crime <http://es.insightcrime.org/investigaciones/epl-y-megateo-futuro-de-las-farc>). “Marquitos Figueroa” se inició en el mundo criminal a través del negocio de contrabando de drogas y gasolina en la frontera entre Venezuela y Colombia. Luego de varias disputas paramilitares a finales de los noventa en la Alta Guajira y del asesinato de Gnecco Cerchar, reconocido líder criminal de la región y jefe de Figueroa, éste empezó a cobrar protagonismo hasta tomar el control de las principales rutas de tráfico de drogas, gasolina y mercancías mediante alianzas criminales con grupos armados y líderes políticos. Figueroa fue capturado en Brasil en octubre de 2014 (ver perfil en Insight Crime: <http://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-colombia/marcos-de-jesus-figueroa-garcia-alias-marquitos>).

turas delincuenciales con presencia local –“oficinas de cobro”, bandas, combos, pandillas”, hacen parte de un mundo criminal difuso, de estructura reticular sin jerarquías claras y poco cohesionado, aun cuando los grupos operan de manera interrelacionada e interdependiente. Dependiendo de su nivel y zona de influencia, estos grupos se dedican a diversas actividades delincuenciales: narcotráfico a gran escala, minería ilegal del oro, contrabando, extorsión, microtráfico, narcomenudeo, microextorsión y otras actividades criminales y del bajo mundo (cobro de cuentas, juegos de azar y prostitución entre otros).

El fenómeno de las Bacrim empieza a visibilizarse entre el 2005 y el 2006 particularmente en las zonas donde las AUC habían ejercido mayor influencia y con lógicas de origen de diversa índole atadas a estos grupos y al narcotráfico (MAPP/OEA, 2007a; Granada et. al., 2009). Estas se pueden resumir en cuatro categorías según aparece en la tabla a continuación:

Tabla 1. Lógicas de origen de los grupos post-desmovilización de las AUC

LÓGICA DE ORIGEN	GRUPOS
Grupos que existían previamente y no hicieron parte de las negociaciones, perpetuaron su presencia en lo local y regional.	Es el caso de las Autodefensas Campesinas del Casanare lideradas por “Martin Llanos” que desde el 2003 entra en guerra con el Bloque Centauros de las AUC, así como de los Machos y los Rastrojos, las dos alas armadas del extinto Cartel del Norte del Valle que no fueron aceptadas por el gobierno dentro del proceso de desmovilización de las AUC.
Reductos de los grupos desmovilizados que retomaron o mantuvieron su influencia en sus respectivas zonas de operación.	Se destacan en este caso las variaciones de las autodenominadas Aguilas Negras descendientes del Bloque Central Bolívar (Aguilas Doradas y Aguilas Rojas) y del Bloque Norte con presencia en departamentos del nororiente (Santanderes y Cesar) y de la costa caribe (desde La Guajira hasta Sucre) respectivamente.
Eestructuras lideradas por cabecillas de las AUC que abandonaron el proceso de desmovilización.	Entre estos se destacan, algunos jefes de primera y segunda línea de las AUC como Vicente Castaño “El Profe”, Éver Veloza “Hernán Hernández” o “HH” y Daniel Rendón “Don Mario” quien conformó las Autodefensas Gaitanistas de Colombia, grupo que se considera la semilla de los Urabeños --Bacrim de mayor peso desde el 2012 hasta el presente.
Narcotraficantes que ingresaron al proceso camuflados de AUC y lo abandonaron.	Particularmente los hermanos Mejía Múnera “Los Mellizos” que compraron la franquicia del Bloque Vencedores de Arauca para desmovilizarse y luego compraron el Bloque Tayrona a Hernán Giraldo a partir del cual crean el grupo Los Nevados con presencia desde la Sierra Nevada de Santa Marta hasta La Guajira y Barranquilla y despliegue hacia los Llanos Orientales. También está el caso de Pedro Olivero Guerrero “Cuchillo” -sucesor de Miguel Arroyave líder del Bloque Centauros, franquicia comparada a las AUC- quien tras desmovilizarse regresa a la ilegalidad y crea el Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC) que se fortaleció mediante alianzas criminales con Daniel “El Loco Barrera”, ampliando su influencia sobre los Llanos Orientales (Meta y Vichada).

Estas bandas han sufrido una rápida evolución en los últimos siete años, la cual ha estado marcada por una tendencia que va de la proliferación de grupos (21 en 2006) a la radical caída de los mismos (3 en 2013). Paradójicamente, según se aprecia en el Gráfico 1., la relación de integrantes por grupo se ha aumentado dramáticamente al mantenerse un número de integrantes significativo a lo largo del período (4.000 en 2006 a 3.488 en 2013) y se ha dado una expansión de sus zonas de influencia (56 municipios en 2006 a 167 en 2013).

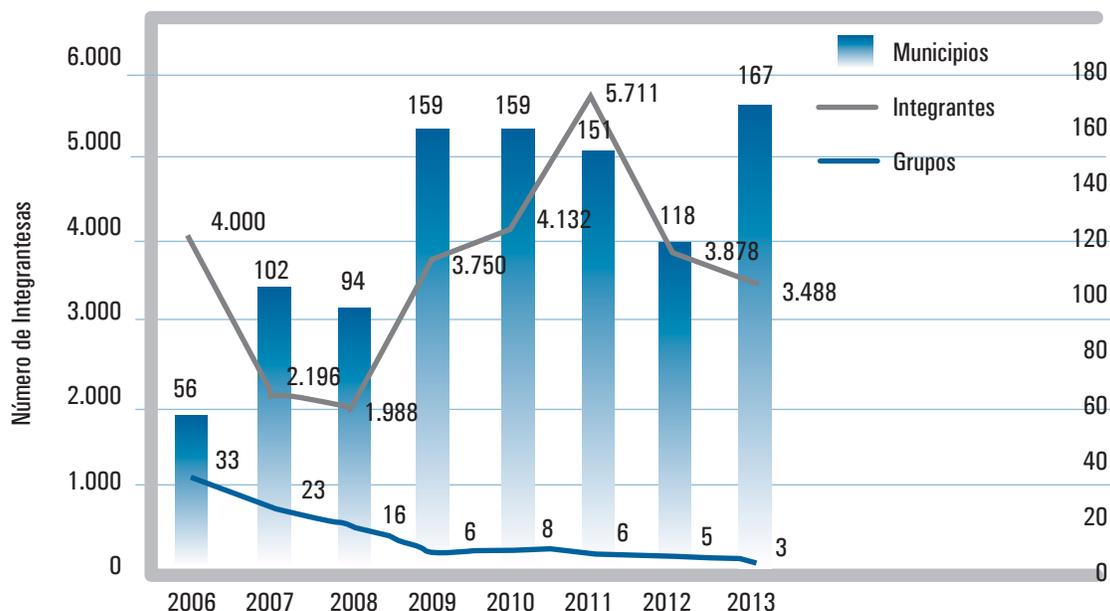


Gráfico 1. Evolución Bacrim 2006-2013

* Datos a septiembre

Fuente: Elaboración propia con datos de la Policía Nacional-CI2 Bacrim y la Fiscalía General de la Nación-Unidad Nacional contra Bandas Emergentes.

Estos datos sugerirían que se ha dado un proceso de concentración del poder criminal en unos pocos grupos con influencia en más territorios, lo cual no significa que se esté retornando al modelo hegemónico de los grandes carteles, ya que la forma de operar de estas bandas como red, que se analizará más adelante, es distinta a la de sus ancestros de Medellín y Cali. Sin embargo, es evidente que se ha dado una suerte de reagrupamiento de estas organizaciones en donde unos grupos han absorbido o cooptado las estructuras criminales regionales y locales ligadas a otros grupos, lo que explicaría que en términos generales las zonas bajo la influencia de las Bacrim se hayan mantenido en los últimos años. En la base de este proceso evolutivo ha estado la vocación expansionista de algunas de estas bandas, las disputas internas y, sin duda, la ofensiva de las autoridades y en particular de la fuerza pública.

Entre el 2008 y el 2011 se consolidarían dos redes criminales principales: la de los Rastrojos que desde el 2012 está en un proceso de declive y reacomodamiento tras la entrega y captura de sus principales cabecillas, y la de los Urabeños, que desde entonces se está convirtiendo en la Bacrim más poderosa del país, si no en la única. En un lejano segundo plano estarían el ERPAC, Los Paisas, Renacer, Los Machos y la Banda Criminal

de la Alta Guajira. Todas estas, salvo por ERPAC, desaparecieron en los reportes oficiales sobre Bacrim de 2013. En la Tabla 2, se relaciona brevemente la evolución reciente de estas bandas.

Tabla 2. Situación actual de las Bacrim

BANDA	EVOLUCIÓN 2012 – 2013
Urabeños/ Clan Úsuga	Esta banda encabezada actualmente por Darío Antonio Usuga, ‘Otoniel’, fue la única que creció en este periodo pese a la captura o muerte de algunos de sus jefes, en particular Juan de Jesús Úsuga, ‘Giovanny’, abatido por las autoridades a principios de 2012, y Henry de Jesús López Londoño, ‘Mi Sangre’ capturado meses después en Argentina. Su experiencia militar proveniente de la formación guerrillera de algunos de sus jefes como ‘Otoniel’ y Roberto Vargas, ‘Gavilán’ ²² , ambos excombatientes del EPL, además de la relativa autonomía que gozan sus capítulos regionales y locales, parece haberlos hecho más resistentes a la acción de la fuerza pública. En 2013, su estructura era la única que reportaba oficialmente un incremento en el número de integrantes pasando de alrededor de 1.500 a casi 2.300 integrantes, con influencia sobre Bolívar, Norte de Santander, Santander, Valle del Cauca, Antioquia, Córdoba, Cesar, Sucre, y La Guajira, consolidando los espacios anteriormente bajo la influencia de los Paisas en Córdoba y Antioquia y otros departamentos del norte del país. Actualmente las autoridades los identifican como el único grupo que opera bajo el modelo Bacrim.
Rastrojos	La situación de Los Rastrojos presenta, en contraste, algunas variaciones importantes. Después de haber sido una de las bandas con mayor presencia y pie de fuerza en el país, la entrega de sus principales jefes Javier Antonio (Comba) y Luis Enrique Calle Serna en 2012 ²³ , así como la captura en Venezuela también en 2012 del tercero al mando Diego Pérez Henao, ‘Diego Rastrojo’ ²⁴ , quien un año atrás había desatado una guerra contra sus socios los hermanos Calle Serna, significaron la fragmentación de la banda pese a su fuerte estructura jerárquica y la dispersión de una buena parte de las estructuras locales que estaban cobijadas por esta franquicia. Pasó de tener cerca de 2.000 integrantes en 2012 a poco menos de 1.200 en 2013 con presencia en departamentos como Valle del Cauca, Nariño, Santander, Norte de Santander, Córdoba, Chocó y varios departamentos de la Costa Caribe.
ERPAC	En el caso del ERPAC, la muerte a manos de las autoridades de su principal jefe Pedro Olivero Guerrero ‘Cuchillo’ a finales de 2010, produjo el sometimiento a la justicia un año después de 272 de sus miembros liderados por ‘Caracho’, segundo al mando después de ‘Cuchillo’. Esto a su vez llevó a la división de las estructuras que no hicieron parte del proceso de sometimiento en dos disidencias: el Bloque Meta con alrededor 90 miembros y el Bloque Libertadores de Vichada con cerca de 200 integrantes que se disputan principalmente el control de Puerto López y Puerto Gaitán en el Meta. Así, mientras en 2010 esta banda contaba con cerca de 700 integrantes, en 2013 escasamente bordeaba los 300 miembros con influencia sobre los Llanos Orientales.

²² Para un perfil de estos dos cabecillas ver InSight Crime: <http://www.insightcrime.org/personalities-colombia/dario-antonio-usuga-otoniell> y <http://www.insightcrime.org/personalities-colombia/gavilan-urabenos>

²³ InSight Crime, “Comba Cuts a Deal and the Rastrojos Lose Ground,” <http://www.insightcrime.org/news-analysis/comba-cuts-a-deal-and-the-rastrojos-lose-ground>

²⁴ InSight Crime, “Rastrojos Founder Captured in Venezuela,” <http://www.insightcrime.org/news-analysis/rastrojos-founder-captured-in-venezuela>

BANDA	EVOLUCIÓN 2012 – 2013
Paisas	<p>Esta banda es una extensión de la llamada Oficina de Envigado que opera en Medellín. Sus disputas con los Urabeños por zonas estratégicas de la Costa Caribe y el Bajo Cauca Antioqueño debilitaron notablemente sus estructuras, aun cuando lograron establecer alianzas temporales con Los Rastrojos. Luego de la captura de dos de sus principales jefes, Maximiliano Bonilla, ‘Valenciano’, a finales de 2011 en Venezuela y un año después de Ericson Vargas, ‘Sebastián’, muchos de sus reductos terminaron cediendo o siendo absorbidos por estructuras de los Rastrojos y de los Urabeños en Antioquia y el norte del país principalmente. Esta banda que en 2010 aparecía en los reportes oficiales con cerca de 150 integrantes, no es incluida en el conteo de 2013 aun cuando oficiales de terreno de la fuerza pública y organizaciones sociales dicen que no ha sido desarticulada y sigue operativa en departamentos como Córdoba, Sucre, Bolívar y Magdalena.</p>
Machos, Renacer y Alta Guajira	<p>Las bandas Renacer y Machos que tenían presencia en los departamentos de Chocó y Valle respectivamente y un componente armado que oscilaba entre los 50 y los 120 integrantes en 2012, según los reportes de la policía y la fiscalía de 2013, fueron desarticuladas y sus reductos absorbidos por otras organizaciones. Igual suerte corrió la denominada Bacrim de la Alta Guajira, una estructura de no más de 50 integrantes que es reportada como desarticulada desde el 2012 como consecuencia de la captura, a finales del 2010, de su principal jefe, Arnulfo Sánchez, ‘Pablo’ y de la expansión de Urabeños y Rastrojos hasta principios de 2012 en la Media y Alta Guajira.</p>

2.4. Modelo de organización de las Bacrim y su modo de operar

Como se ha dicho, en el periodo post-desmovilización de las AUC emerge un mundo criminal difuso y fluido con múltiples actores interconectados en función del tráfico de drogas ilícitas y alrededor de otros mercados ilegales. En el Diagrama 1, se hace un esbozo de este escenario con sus actores e intereses, niveles de acción e interacciones y mostrando el lugar principal que ocupan las Bacrim.

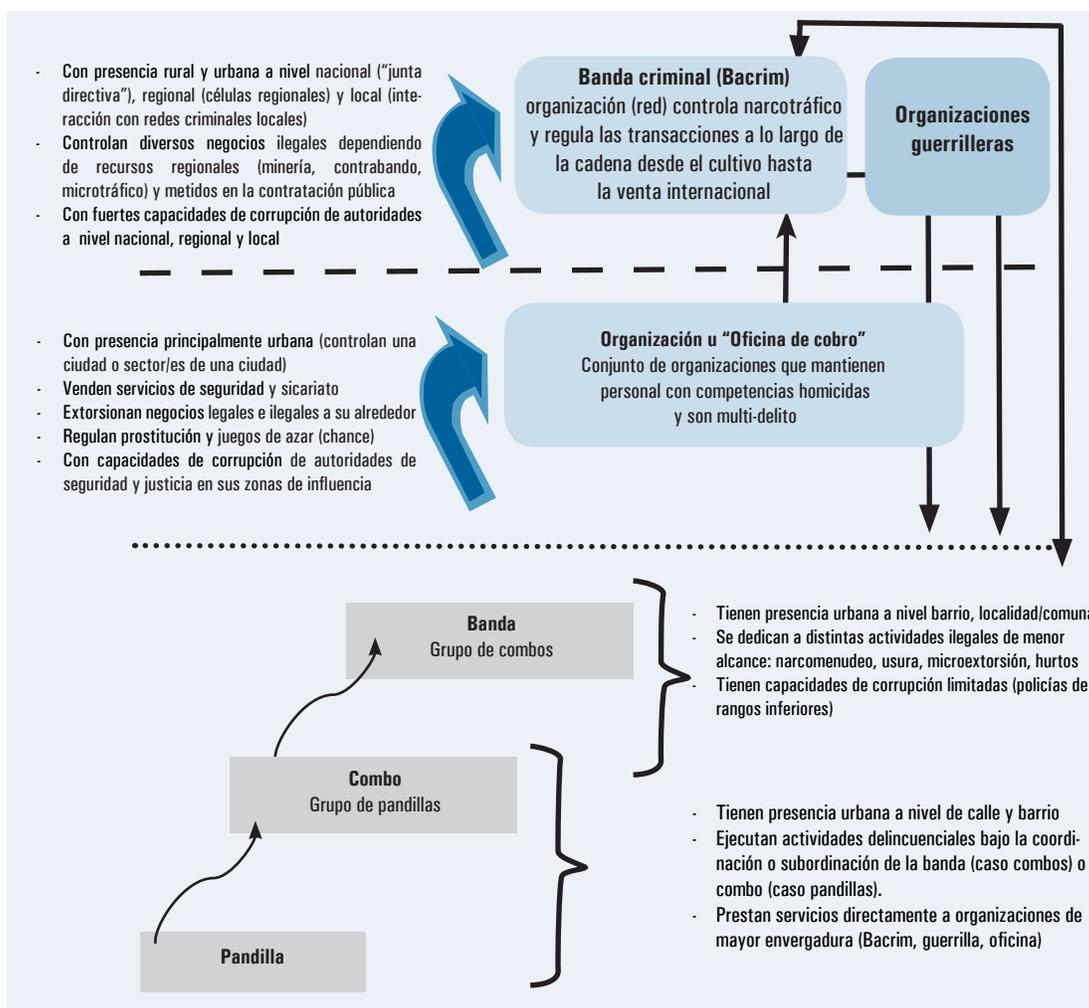


Diagrama No. 1. Escenario criminal asociado al tráfico de drogas ilícitas y otros negocios ilegales

Bandas criminales como los Rastrojos y los Urabeños no son organizaciones con una estructura integrada verticalmente y cohesionada como la de sus antecesores los carteles y las AUC, son redes que operan en tres niveles insertados en este escenario según se analiza en la Tabla 3²⁵.

²⁵ El análisis bajo estas líneas está basado en entrevistas realizadas por investigadores de la FIP a funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional en el primer semestre de 2012 y en Llorente y McDermott (2014).

Tabla 3. Niveles de operación de las bandas criminales

<p>Nivel 1: Comando central</p>	<p>Opera como una suerte de junta directiva en donde tienen asiento los “narcos duros” que tienen conexiones internacionales y los máximos jefes militares responsables de garantizar las transacciones de los narcotraficantes a lo largo de toda la cadena del negocio.</p>
<p>Nivel 2: Células regionales</p>	<p>A este nivel operan los lugartenientes regionales que responden al comando central. A través de estas células se “administran territorios” estratégicos para el narcotráfico (cultivos de coca, áreas seguras para laboratorios de producción de cocaína, corredores internos de movilización y puntos de embarque de cargamentos hacia el exterior)</p>
<p>Nivel 3: Red criminal local</p>	<p>Está compuesto por diversas estructuras criminales locales, en su mayoría oficinas de cobro, que son contactadas por los lugartenientes regionales para afiliarlas a la Bacrim de distintas maneras, sea que se les contrate temporalmente para trabajos logísticos y operativos o que se les compre en función del control que ejercen en zonas estratégicas para el negocio (por ejemplo puertos de embarque como Buenaventura). Otra forma de afiliación es que las estructuras locales usen la “marca” de alguna Bacrim para cometer sus propios delitos o que acudan a ésta para enfrentar problemas con la ley o con organizaciones rivales. Al final, las estructuras a este nivel se afilian al “mejor postor” lo cual genera gran confusión a las autoridades por la repentina aparición de una banda criminal en remplazo de otra. En estos casos lo más factible es que un grupo local cambie de bando y adopte el nombre del contrario.</p>

Un aspecto particularmente importante de este modelo organizacional es la relativa autonomía con la que operan las células regionales y la red criminal local respecto del comando central, ya que ambas a su nivel son autosostenibles. Es así como generan sus propias ganancias extorsionando negocios legales e ilegales a su alrededor, utilizando la “marca” de alguna Bacrim para intimidar y ejercer poder, e involucrándose en otros negocios como la minería ilegal, el contrabando, el microtráfico y el narcomenudeo. Al final este modelo hace que la cabeza de la Bacrim no tenga control directo sobre la mayor parte de las unidades que componen la red y que un grupo muy restringido de afiliados a ella tenga acceso a los jefes máximos.

2.5 La discusión sobre la naturaleza de las Bacrim

La evolución del fenómeno de las Bacrim ha estado acompañada de dos discusiones claves sobre su naturaleza. La primera de ellas tiene que ver con las intenciones de estos grupos: ¿qué tan políticos o criminales son?. La segunda está asociada a su estructura organizativa y capacidades de uso de la fuerza: ¿son crimen organizado o grupo armado ilegal parte del conflicto armado interno?.

En el primer caso, están los analistas y organizaciones sociales que desde muy temprano después de la desmovilización de las autodefensas, denunciaron que las redes de poder local y regional asociadas a estos grupos no habían sido desarticuladas y que,

por el contrario, se estaban recomponiendo de la mano de las bandas criminales. Esto junto con las continuidades en términos de cabecillas y territorios los llevó a concluir que los grupos post-desmovilización no eran meros criminales sino “neoparamilitares” (Romero y Arias, 2008 y 2010; Granada et. al., 2009). El gobierno por su parte, calificó a estos grupos de “bandas criminales emergentes” o “nuevas bandas criminales” (DNP, 2007, p. 45 y Ministerio de Defensa, 2007a), buscando diferenciar a las autodefensas pre-desmovilización con su fachada político-ideológica de los grupos post-desmovilización de naturaleza criminal.

En este documento se ha sostenido que las bandas criminales son una versión transformada de las autodefensas y los carteles, que en algunos casos como los Urabeños y los Rastrojos, contienen una mezcla importante con guerrilla²⁶. El eje de continuidad en este caso sin embargo, ha sido el narcotráfico. Lo primero que se les cayó a los grupos post-desmovilización fue precisamente su fachada político-ideológica atada a la campaña contrainsurgente que habían emprendido años atrás. De hecho muy pronto bandas criminales y guerrillas se asociaron en diversas zonas del país en función del narcotráfico. Esto, junto con su despliegue territorial asociado a las zonas claves del narcotráfico y a otros negocios ilegales, se acentuaría con el paso de los años quedando al descubierto su identidad netamente criminal.

Esto no implica que las Bacrim no sean actores claves de regulación política y social en sus zonas de influencia. Lo son al igual que lo han sido históricamente mafias y grupos armados ilegales en muchas regiones del país en donde imperan la informalidad y las economías ilegales (Duncan, 2013). Tampoco quiere decir que no tengan nexos con políticos que en efecto los mantienen aun cuando menos orgánicos (CNRR, 2010, 137-140) y no enmarcados en una agenda político-ideológica sino alrededor de sus intereses económicos (FIP, 2010). Estos nexos, al igual que los que evidentemente tienen las Bacrim con funcionarios públicos (autoridades político-administrativas municipales y departamentales, organismos de seguridad y funcionarios judiciales) en sus zonas de influencia, son expresiones de corrupción más o menos compleja²⁷ que van de la mano de fenómenos mafiosos y de crimen organizado.

El segundo debate en torno a la naturaleza de las Bacrim que tiene que ver con su caracterización como crimen organizado o como grupos armados ilegales que hacen parte del conflicto armado interno, alude a una discusión más compleja que aún no se ha resuelto acerca del marco jurídico para enfrentarlas. En el primer caso (crimen

²⁶ Los Rastrojos en sus inicios fueron comandados por Javier Calle Serna, “Comba”, ex combatiente del EPL en Putumayo. Sus rivales los Urabeños o Clan Úsuga también han tenido ex guerrilleros del EPL dentro de sus filas. Tal es el caso de los hermanos Úsuga, “Giovanni” (muerto por la policía en 2012) y “Otoniel” (actualmente el máximo líder del grupo), quienes se desmovilizaron del EPL y luego formaron las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU) para convertirse luego de la desmovilización paramilitar en los máximos jefes de los Urabeños junto con “Gavilán”, “Negro Sarley”, “Belisario” y “Don Leo”, todos ex integrantes del EPL. Se cree además por información de inteligencia, que “Otoniel” es primo de “Jacobo Arango”, comandante del Frente 5 de las Farc y de “Isaías Trujillo”, jefe operativo del Bloque “Iván Ríos” al que está adscrito ese frente de la guerrilla y que opera en el Urabá antioqueño. A raíz de estos lazos familiares se estarían fortaleciendo aparentes alianzas entre los Urabeños y las Farc en torno al procesamiento y tráfico de drogas (<http://es.insightcrime.org/investigaciones/epl-y-megateo-futuro-de-las-farc>).

²⁷ Complejidad en clave de las categorías que desarrollan Garay y su grupo (2009).

organizado) el marco de acción adecuado sería el de los Derechos Humanos en donde el objetivo es hacer cumplir la ley con medidas eminentemente policiales y con un uso de la fuerza como última opción. En el segundo (grupos armados parte del conflicto), se estaría bajo un “escenario de hostilidades” en el cual rigen las normas del Derecho Internacional Humanitario. En este caso se entiende que grupos armados ilegales debidamente identificados como objetivos militares han superado al Estado en sus capacidades para hacer cumplir la ley por medios policiales, lo que obliga a llevar a cabo operaciones militares en donde el empleo de la fuerza puede ser el primer recurso²⁸.

Esta diferenciación que en principio parece clara, es muy compleja de discernir en un contexto como el colombiano donde por años se han entrecruzado en el territorio guerrillas, mafias y estructuras armadas ilegales de muy diverso orden y nivel, llevando a que simultáneamente se apliquen ambos marcos jurídicos.

El Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra plantea que los requisitos para que un grupo sea considerado parte de un conflicto armado interno son: la dirección de un mando responsable, el control territorial y la conducción de operaciones militares sostenidas y concertadas²⁹. Esto evidentemente poco o nada tiene que ver con las intenciones políticas o criminales de los grupos como en ocasiones se cree equivocadamente, lo que ha llevado a confundir este debate sobre el marco jurídico para enfrentar a las Bacrim con el de qué tan políticas o criminales son.

En fin, de cara al análisis sobre el modelo de organización y modo de operar de las Bacrim realizado en la sección anterior, es claro que estas escasamente cumplen con los requisitos para ser enfrentadas en el marco del DIH. En primer lugar, no tienen una dirección de mando responsable. Tienen un mando fraccionado en varios niveles en donde la cabeza no tiene mayor control sobre las estructuras en los niveles inferiores, y son bastante autónomas en sus decisiones. Los intereses de los integrantes de cada nivel son independientes y solo se asocian en la medida en que obtienen un beneficio mutuo. En segundo lugar, el término “control territorial” en el caso de las Bacrim dada su configuración poco cohesionada en varios niveles difícilmente se puede aplicar, de ahí que el análisis sobre la territorialidad de estos grupos se haya planteado más en términos de “zonas de influencia” que de control propiamente dicho.

En tercer lugar, su capacidad de conducir operaciones militares sostenidas y concertadas es muy limitada. Por ejemplo, los casos en los que las Bacrim atacan a miembros de la fuerza pública son muy escasos. Su aparato armado está dedicado a la protección del narcotráfico, no al ataque del Estado, ni a confrontar a las guerrillas como lo hicieron las AUC en el pasado. Esto no significa que las Bacrim no tengan una importante

²⁸ Estos conceptos, así como la doctrina y herramientas para aplicarlos en terreno son extensamente desarrollados en el Manual de Derecho Operacional de las Fuerzas Militares (Comando General de las Fuerzas Militares, 2009) el cual desarrolla la Política Integral del DD.HH. y DIH emitida por el Ministerio de Defensa (2008).

²⁹ Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, 1977. Ver: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm#2>

capacidad de daño y de afectación de la población, lo que se corrobora con las altas tasas de violencia homicida que se mantienen en las zonas que se disputan estas bandas y las diversas estructuras regionales y locales (FIP, 2014), así como con los crecientes desplazamientos particularmente en zonas urbanas y la queja generalizada de los ciudadanos por la extorsión en todas sus formas³⁰.

Una caracterización jurídica más apropiada para el caso de las Bacrim podría ser la de grupo delictivo organizado que según la Convención de Palermo es un grupo estructurado, de tres o más personas, que existe durante cierto tiempo, actúa de manera concertada con el propósito de cometer uno o más delitos graves, y de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material³¹. En este caso la finalidad principalmente económica como elemento diferenciador es central, algo que como se ha explicado en este capítulo es el hilo conductor de la evolución de los grandes carteles hasta las bandas criminales de la actualidad.

3. LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS, LA VIOLENCIA Y LA DESARTICULACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES ASOCIADAS AL NARCOTRÁFICO

La lucha contra las organizaciones asociadas al narcotráfico ha sido una dimensión muy visible de la guerra contra las drogas en Colombia, así como lo ha sido en otros países que se han visto comprometidos en una guerra similar como es el caso de México. Este énfasis ha estado marcado no sólo por la violencia que ha caracterizado la evolución de estas organizaciones y su entrecruzamiento con el conflicto armado interno, así como por la amenaza que han representado para la seguridad nacional estructuras como la del Cartel de Medellín que sostuvo una campaña de terror y de exterminio de agentes del Estado con el objeto de defender el negocio y tumbar la extradición. De ahí que las principales iniciativas desplegadas por el Estado colombiano para enfrentar a las organizaciones asociadas al narcotráfico han estado definidas desde la década de los noventa en el campo de las políticas de seguridad nacional.

En este capítulo se hará una revisión de las principales políticas y estrategias para enfrentar a las organizaciones asociadas al narcotráfico, haciendo énfasis en aquellas adelantadas durante la fase de auge de las bandas criminales y atomización del crimen organizado. En términos generales, estas iniciativas han sido variaciones sobre un mismo objetivo y lineamiento estratégico trazado desde la época de los grandes carteles:

³⁰ Ver los Siguiendo el Conflicto de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) que abordan la situación del conflicto y su impacto humanitario en cinco de las regiones que están siendo intervenidas en el marco de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial de Tumaco, Bajo Cauca Antioqueño, Catatumbo, Meta y Tolima. <http://www.ideaspaz.org/publications?contentType=183&workArea=all&tag=all&date=all&submit=>

³¹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000.

desarticular las organizaciones mediante su descabezamiento. Más recientemente se ha intentado pasar de este enfoque que ha sido más que todo táctico y operativo, a uno más estratégico y holístico que busca el desmantelamiento del fenómeno pero aún no se observan mayores avances en esta línea.

En cualquier caso, como se analizará, el núcleo duro de estas iniciativas se ha mantenido hasta el presente en el campo operativo de la fuerza pública, la inteligencia y la judicialización, con una evolución en la última década marcada por medidas de fortalecimiento institucional y el propósito de mejorar la coordinación interinstitucional entre militares y policías y entre fuerza pública y justicia.

3.1. Una mención necesaria a las políticas de seguridad como marco de la lucha antinarcoóticos

Es importante señalar que las iniciativas desarrolladas en función de la desarticulación de las organizaciones asociadas al narcotráfico no se han dado en el vacío, pues han estado desde la década de los noventa enmarcadas en las políticas públicas de seguridad. En efecto, todos los documentos de política en la materia que se han emitido en el país desde el gobierno Gaviria hasta el de Santos, incluyen lineamientos frente al narcotráfico y a las organizaciones asociadas a este problema³².

Estas políticas han tenido dos rasgos característicos. En primer lugar, está su enfoque que simultáneamente es contrainsurgente y antinarcoóticos, aun cuando lo segundo ha tendido a estar supeditado a lo primero (Tickner et. al., 2011). Esta tendencia fue particularmente marcada en el gobierno Uribe, en el cual la agenda de seguridad y el dispositivo de la fuerza pública estuvieron dominados por la lucha contrainsurgente.

Este enfoque mezclado, si bien ha generado confusión a la hora de caracterizar las problemáticas y los actores involucrados, es consistente con lo expuesto sobre el fenómeno de polinización en doble vía entre organizaciones asociadas al narcotráfico y las guerrillas, así como con las coincidencias en la territorialidad de las guerrillas, las bandas criminales y las zonas estratégicas del narcotráfico y otros mercados ilegales. Igualmente se corresponde con la noción de la amenaza terrorista promovida en el contexto internacional producto de los atentados del 11 de septiembre y que se acogió irrestrictamente por el gobierno del presidente Uribe poniendo en un mismo plano a mafiosos, guerrilleros y otros grupos delincuenciales.

En segundo lugar está el propósito estratégico, particularmente explícito en la política de seguridad del gobierno Uribe, centrado en asegurar y consolidar el control territo-

³² Ver: Estrategia Nacional contra la Violencia (1991), "Política de Defensa y Seguridad Democrática" (2003), "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática" (2007) y "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad" (2011).

rial por parte del Estado de Derecho y cerrarle espacios a poderes armados ilegales. De cara a este propósito se emprendió un proceso sostenido de fortalecimiento de las fuerzas militares, la policía y la inteligencia, el cual ha implicado un esfuerzo presupuestal mayúsculo financiado con recursos extraordinarios del Plan Colombia y del impuesto al patrimonio conocido como el “impuesto de guerra”.

Adicionalmente, se desplegaron iniciativas focalizadas para consolidar zonas estratégicas procurando la coordinación de los esfuerzos de los organismos de seguridad con los de otras agencias del Estado. Esto bajo la noción de acción integral³³ y con desarrollos institucionales que arrancan en el 2004 con la creación del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI). Durante la primera administración del presidente Santos se hizo una revisión de esta iniciativa en el marco de la denominada Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, 2014), y se intentó avanzar concentrando los esfuerzos en ocho regiones afectadas históricamente por organizaciones armadas ilegales y cultivos ilícitos; para fortalecer la presencia del Estado de modo que se generen condiciones para el desarrollo de mercados legales y el goce efectivo de derechos por parte de la población.

3.2. Reacción inicial: ofensiva focalizada de la fuerza pública

Ante el reconocimiento del auge de las bandas criminales, en un primer momento se reaccionó con una ofensiva militar y policial desplegada en varias regiones del país, particularmente aquellas en donde se habían desmovilizado estructuras de autodefensas entre 2003 y 2006.

Es así como entre 2006 y 2007 se desplegó una ofensiva militar con numerosas operaciones en Antioquia (Urabá y Nordeste), Córdoba, Cesar, Magdalena, Sucre, Chocó, Norte del Valle, Nariño y Caquetá (Ministerio de Defensa, 2007b y CNRR, 2007). Así mismo el ejército conformó el Cuerpo Élite de Búsqueda para desarticular a las entonces temibles “Águilas Negras” en la región del Catatumbo (Norte de Santander), el cual estuvo integrado por efectivos del ejército con apoyo de policías, fiscales y personal de investigaciones criminales. Este cuerpo podría considerarse una versión actualizada de dos unidades élites creadas en los años noventa para perseguir a las cabezas de los carteles: el Bloque de Búsqueda creado en 1992 bajo la dirección de la Policía Nacional para atrapar a Pablo Escobar tras su fuga del centro de reclusión de La Catedral y que logró darle de baja a finales de 1993 y el Comando Especial Conjunto de las Fuerzas Armadas integrado a principios de 1994 para desarticular la cúpula del Cartel de Cali, lo cual consiguió año y medio después tras la captura y entrega a las autoridades de sus principales cabecillas (El Tiempo, 1995).

³³ Sobre esta noción claramente inspirada en la doctrina contrainsurgente norteamericana y su adaptación al contexto colombiano en el marco de la Política Nacional de Consolidación Territorial, ver Palou y Arias (2011a).

En la medida en que a la policía se le dio la responsabilidad primaria de la lucha contra estas organizaciones, la institución definió a principios de 2007 el Plan Operativo contra las Bandas Criminales³⁴. En desarrollo de este plan se fortaleció la cobertura policial empezando con la apertura de 15 nuevas estaciones ubicadas en algunas de las zonas más afectadas por las bandas, y con el despliegue de nuevos Escuadrones Móviles de Carabineros (EMCAR)³⁵, cuyo objetivo sería “bloquear los corredores de movilidad y abastecimiento de estos grupos ilegales, y lograr neutralizar el negocio del narcotráfico a partir de la erradicación de cultivos ilícitos y la interdicción de drogas ilícitas e insumos” (Ministerio de Defensa, 2007b).

3.3. Entendiendo el problema: monitoreo e integración de información

De manera paralela a la ofensiva inicial de la fuerza pública, se inició un trabajo enfocado a entender las Bacrim. Es así como se crea en el 2007 en cabeza de la Policía Nacional, un mecanismo de verificación y seguimiento del problema inicialmente conocido como MEVEC, que luego se llamó Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales (CI2-Bacrim). Hasta el 2011 este mecanismo operó informalmente como un comité de coordinación interinstitucional³⁶ con el objeto de monitorear estos grupos (sus zonas de influencia geográfica, número de integrantes, composición, *modus operandi*, fuentes de financiación), intercambiar y unificar información de inteligencia y orientar la toma de decisiones estratégicas y operacionales a nivel nacional y regional en la lucha contra las bandas.

En un primer momento, el CI2-Bacrim fue funcional a la necesidad de contar con información unificada para dimensionar y construir una visión compartida entre distintas autoridades sobre qué eran, dónde estaban y quiénes integraban los grupos post-desmovilización. Sirvió para establecer una línea de base oficial de estas bandas y hacerle seguimiento a su evolución; un ejercicio clave de cara a las grandes discrepancias que se presentaban entre reportes de diversas organizaciones que le estaban haciendo seguimiento a estos grupos. La Tabla 4, ilustra la magnitud de estas diferencias, en la base de las cuales estaría la falta de claridad acerca del fenómeno de las Bacrim que hacía que estructuras de muy diverso orden recibieran dicho apelativo.

³⁴ Directiva No. 061 de abril 25 de 2007 de la Policía Nacional.

³⁵ Los EMCAR que fueron creados a principios del primer mandato del presidente Uribe, son unidades policiales entrenadas para realizar operaciones en áreas rurales principalmente relacionadas con golpear redes del narcotráfico y la guerrilla, incautar drogas e insumos para su producción, destruir laboratorios, apoyar la erradicación de cultivos ilícitos y proteger la infraestructura económica (Policía Nacional 2004).

³⁶ Eran parte de este comité distintas unidades de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, y funcionarios del DAS (hasta su disolución), de la Fiscalía, de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), del Cuerpo Técnico de Investigación, del Ministerio de Defensa y de la Alta Consejería para la Reintegración (desde el 2011 Agencia Colombiana para la Reintegración). La Misión de Apoyo de Procesos de Paz (MAPP/OEA), también participaba en condición de observador.

Tabla 4. Conteo Bacrim según distintas fuentes (2007-2010)

Fuente	Grupos			Integrantes			Municipios		
	2007	2008	2010	2007	2008	2010	2007	2008	2010
CNRR	32-34		3.000 a 5.000				200		
MAPP/OEA	22		3.000						
Seguridad & Democracia	78		3.500 a 4.500				169		
CNAI		21	6-7		10.200			246	226
INDEPAZ	84	53	15	9.078	5.300	7.100		266	360
CI2-Bacrim	23	16	8	2.196	1.988	4.132	102	94	159

Fuente: CNRR (2007); MAPP/OEA (2007a); Fundación Seguridad & Democracia (2007); Corporación Nuevo Arco Iris (Romero y Arias, 2008 y 2011); INDEPAZ (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 2011)

A principios del 2011 las Bacrim fueron señaladas por altos funcionarios del gobierno como los principales generadores de violencia y la mayor amenaza a la seguridad nacional (Semana, 2011). En consecuencia se emprendió una labor en el marco del recién reformado Consejo Nacional de Seguridad (Decreto 4748 de 2010) de revisión estratégica del estado de las bandas y de las acciones para combatirlas. Esta revisión culminó con la definición de la Política Integral de lucha contra las Bandas Criminales. En este contexto se identificaron algunas debilidades del CI2-Bacrim, en particular, la falta de formalización del mecanismo, el no seguimiento sistemático a los compromisos institucionales y el bajo nivel de cooperación entre las instituciones³⁷.

De ahí que se institucionalizó esta instancia mediante la Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa de mayo de 2011, como el mecanismo para integrar y evaluar las informaciones que se relacionan con el accionar de las Bacrim, la identificación de estructuras, su conformación, actividades ilícitas y zonas de presencia. Se estableció que este mecanismo tendría dos niveles de despliegue, el nacional y el regional, y sus integrantes, a diferencia de la instancia original, estarían restringidos a delegados de los organismos de inteligencia. Del mismo modo, esta Directiva definió los mecanismos de seguimiento, las funciones del nivel nacional y regional, las instancias de coordinación con las autoridades judiciales y los componentes operacionales y operativos de las fuerzas.

Este avance en la formalización del CI2-Bacrim y de sus procedimientos a nivel nacional y regional parece prometedor siempre y cuando permita trascender el entendimiento del problema de las bandas y su entorno criminal más allá del “conteo del enemigo” y la tradicional identificación de organigramas de los grupos, lo cual sin duda es indispensable para pegarle a las “cabezas” de las bandas, pero no suficiente para desmantelar el problema.

³⁷ Entrevista de Llorente con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012.

3.4. Primacía policial e intervención militar: tensiones y confusiones

El gobierno Uribe siendo coherente con su discurso sobre que los grupos post-desmovilización de las AUC eran de naturaleza criminal y narcotraficante, designó a la Policía Nacional como la principal responsable de combatirlos. En principio no habría gran novedad en esta disposición al ser la policía la que ha tenido históricamente la responsabilidad principal en la lucha contra el narcotráfico y sus organizaciones. Sin embargo, esta decisión chocaría en la práctica con la cuestión aún no resuelta sobre quién cuida el campo en Colombia y del rol de las fuerzas militares y de la policía en contextos de consolidación o de tránsito del conflicto armado irregular a la normalización o el *rule of law* -muchos de los cuales coinciden con zonas de influencia de las Bacrim- (Llorente, Ortiz y Urrutia, 2008). Total, el principio de la primacía policial en la lucha contra las Bacrim ha tenido enormes complejidades y vaivenes para llevarse a la práctica, por lo cual se podría decir que aún es una idea en construcción.

En un primer momento se dieron importantes desarrollos conceptuales, doctrinarios y procedimentales orientados a regular el uso de la fuerza de modo que se module de acuerdo con el contexto, bajo el entendido de que en el mundo actual cada vez más los militares se ven involucrados en operaciones no convencionales que se desarrollan “en medio de la población”³⁸. Estos quedaron plasmados en la “Política Integral de DDHH y DIH” emitida por el Ministerio de Defensa a principios de 2008. Sin embargo, no fue sino hasta finales de ese año, tras el escándalo de los “falsos positivos” que se desató al hacerse público el caso de las ejecuciones extrajudiciales de 19 jóvenes de Soacha, que se hicieron avances concretos. Estos quedaron esbozados en las quince decisiones para preservar las defensas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario en el seno de la Fuerza Pública, anunciadas por el Ministro de Defensa en noviembre del 2008³⁹. Las decisiones enunciadas tenían que ver con la aplicación de la doctrina, la revisión de la instrucción y la capacitación, los objetivos de la Fuerza Pública, la evaluación del desempeño, las reglas de encuentros armados, certificaciones en derechos humanos, recepción de quejas y acompañamiento de policía judicial, entre otros.

En lo que a objetivos de las fuerzas militares se refiere, estas quince decisiones eran claramente restrictivas: “En adelante solo se podrán conducir operaciones contra organizaciones al margen de la ley cuando éstas hayan sido reconocidas como objetivos y el uso de la fuerza militar en su contra aprobado por parte del Comando General de las Fuerzas Militares. En particular, se revisará la participación de las fuerzas militares en la lucha contra las Bacrim: solo en casos excepcionales, cuando sus características obliguen el uso de la fuerza militar, el Comandante General de las Fuerzas Militares autori-

³⁸ Esta noción es planteada en la Política Integral de DD.HH y DIH (Ministerio de Defensa 2008) basándose en el influyente trabajo del General británico Rupert Smith (2008) *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. Londres:Vintage.

³⁹ Estas medidas fueron anunciadas por el Ministro de Defensa en el marco de la primera audiencia pública de rendición de cuentas en materia de DDHH y DIH llevada a cabo el 17 de noviembre de 2008 en la teleconferencia “Derechos Humanos para todos: compromiso de la Fuerza Pública”. Al respecto se adoptaron 15 decisiones que aparecen enumeradas y explicadas en el Anexo A de la Directiva No. 208 del Comando General de las Fuerzas Militares emitida el 20 de noviembre de 2008. Sobre los avances respecto de estas decisiones ver Ministerio de Defensa (2010).

zará la participación de las fuerzas militares en operaciones en su contra, determinando tiempo y espacio. En adelante, la Policía Nacional tendrá primacía en la lucha contra las Bacrim. Cuando lo considere necesario, podrá requerir apoyo de las fuerzas militares, que se dará en el marco de una operación policial.³⁷

Lo anterior se reglamentó mediante las Directivas 208 de diciembre de 2008 y 216 de noviembre de 2009 del Comando General de las Fuerzas Militares de las cuales se destaca el establecimiento de un procedimiento para la autorización y delimitación del apoyo de las fuerzas militares a la policía para contrarrestar a las bandas criminales, en cabeza de un Comité Asesor presidido por el Comandante General de las Fuerzas Militares y orientado por una matriz de nivel de hostilidad y organización de las estructuras a considerar. Desde el punto de vista operacional esto quedó plasmado en el Manual de Derecho Operacional emitido por el Comando General de las Fuerzas Militares a finales de 2009.

Estos preceptos harían pensar que existía una caracterización nítida de las Bacrim como grupo delictivo organizado. Sin embargo, hasta finales del gobierno Uribe se mantuvo una caracterización ambigua de estas bandas. Por un lado, se les definía como grupos que habían alcanzado un nivel de hostilidad tal que además de trasgredir los derechos de los ciudadanos, estaban afectando la integridad territorial y el orden constitucional, lo que hacía necesario el uso de la fuerza militar enmarcándola en la normatividad de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario según fuere el caso (Directiva No. 216 de 2009). Pero por el otro, no se les reconocía como parte del conflicto armado interno por la sencilla razón de que el gobierno Uribe no reconocía la existencia misma del conflicto armado interno, algo que luce extraño de cara al marco legal del DIH cuyo ámbito de aplicación es precisamente el de un conflicto armado interno o no internacional.

El gobierno Santos da unos pasos importantes hacia subsanar esta ambigüedad. Por un lado, como parte de la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales que definió el Consejo Nacional de Seguridad a principios de 2011, explícitamente se reconoce a estas bandas como grupos de crimen organizado, excluyendo su caracterización como grupos armados ilegales objeto del DIH, y reconociendo que como tal deben ser enfrentadas en el marco de los Derechos Humanos (Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa Nacional, mayo de 2011). Por otro lado y en consonancia con el punto anterior, en el marco del trámite y promulgación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) el gobierno promueve el reconocimiento explícito del conflicto armado interno y de los actores que hacen parte de este, dentro de los cuales no quedaron incluidas las Bacrim.

Con todo, la discusión sobre la caracterización de las bandas criminales y el marco de primacía policial para enfrentarlas no quedó zanjada. Pronto se presentarían algunos elementos de involución⁴⁰ entre los cuales vale destacar la Ley Estatutaria del Fuero Pe-

⁴⁰ Entre estos elementos se destaca en 2012 el otrora Senador Juan Lozano radicó un proyecto de Ley para dotar a las Fuerzas Militares de herramientas jurídicas que les permitieran combatir directamente a las Bacrim dado su alto poder de fuego y el control territorial que ejercían (Ver el texto completo

nal Militar aprobada en el Congreso a mediados de 2013⁴¹ que es un ejemplo nítido de las contradicciones sobre este tema, incluso al interior del gobierno, al dar carta blanca a las Fuerzas Militares para enfrentar a las Bacrim.

Hay que decir que hay por lo menos dos argumentos de peso detrás de esta dificultad para adoptar de tajo la primacía policial. En primer lugar, el que en muchas zonas rurales del país donde operan estas bandas subsiste el conflicto armado con las guerrillas, lo que hace que se mantenga la lógica de guerra y del uso máximo de la fuerza. En segundo lugar, en el país no ha habido tradición de primacía policial en la lucha contra grupos armados ilegales en zonas rurales que ha sido el epicentro del conflicto armado interno. En este sentido, los militares han jugado un papel preponderante en el mantenimiento del orden público interno en áreas rurales, con lo cual la policía no desarrolló ni doctrina ni capacidades suficientes para garantizar la seguridad y convivencia en dichas zonas, con todo y que en los años previos se habían hecho esfuerzos muy importantes para ampliar y fortalecer la presencia policial en todo el territorio nacional.

3.5. Escalando la judicialización: más allá de las capturas

La judicialización de los integrantes de las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico siempre ha sido enunciada como un elemento clave de la lucha contra estas organizaciones. Es así como desde los años noventa se han hecho diversas reformas y ajustes institucionales, empezando con la creación de la Fiscalía que en su momento se anunció que sería la punta de lanza de la lucha contra la impunidad particularmente de cara al crimen organizado. También se destaca la extradición y su uso creciente desde que quedó en firme en 1997 (Palou, et al, 2011b), así como el desarrollo de diversos mecanismos de sometimiento a la justicia como los que se implementaron para inducir la entrega de los grandes capos de los carteles de Medellín y Cali⁴² o la Ley de Justicia y Paz⁴³ a la cual se han postulado alrededor de 4.200 desmovilizados de las AUC incluidas algunas de sus principales cabecillas y unos 550 guerrilleros desmovilizados individualmente (Fiscalía General de la Nación, 2013, p.31).

Aun cuando las políticas de seguridad del gobierno Uribe señalaban la importancia de fortalecer las capacidades del Estado para judicializar a los miembros de los gru-

del proyecto en: <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-medio-de-la-cual-se-dictan-medidas-para-combatir-los-grupos-criminales-armados-y-organizados-dentro-del-territorio-nacional-marco-legal-para-combatir-a-las-Bacrim/6937>). El proyecto se hundió antes de cumplir todo el trámite legislativo.

⁴¹ Esta Ley Estatutaria si bien fue aprobada y conciliada en 2013 por ambas cámaras, el texto del acto no logró pasar el control de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C.740/13 (Ver sentencia completa en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/c-740-13.htm>), lo cual llevó al gobierno a presentar una nueva iniciativa en la misma línea en octubre de 2014 (Ver detalles en: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/gobierno-insiste-en-reforma-al-fuero-penal-militar/20141001/nota/2442414.aspx>).

⁴² El gobierno Gaviria estableció la Política de Sometimiento a la Justicia la cual se materializó en los Decretos 2047 y 3030 de 1990, y 303 de 1991 que daban beneficios como la rebaja de penas o la condena de ejecución condicional y la no extradición a cambio de que quienes se sometieran cesaran sus delitos.

⁴³ Ley 975 de 2005 bajo la cual quienes entregaran las armas, se desmovilizaran colectiva o individualmente, cooperaran en el esclarecimiento de sus delitos y se comprometieran con reparar a sus víctimas, obtendrían algunos beneficios penales (alternatividad penal).

pos armados ilegales, los esfuerzos por avanzar en este propósito se limitaron a la implementación de las llamadas Estructuras de Apoyo (EDAs)⁴⁴ en zonas complejas del territorio nacional con el fin de brindar garantías de seguridad a fiscales y facilitar la judicialización *in situ* de integrantes de estas organizaciones.

Por lo demás, se destinaron importantes recursos en la instalación y desarrollo de instancias judiciales para adelantar los procesos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, entre las que se destaca la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía que fue creada y fortalecida para asumir la parte crítica de la investigación y construcción de los casos judiciales. Respecto de la labor de esta institucionalidad judicial, solo se dirá que ha sido duramente cuestionada desde distintos frentes por la lentitud de los procesos, llevando a que en el 2013, ocho años después de promulgada la Ley, solo 14 individuos tuvieran sentencias definitivas y, lo que es peor, cerca de 400 estarían ad portas de quedar en libertad a mediados del 2014 por vencimiento de términos. Para efectos del análisis de esta sección vale destacar que una crítica central ha sido el enfoque micro-criminal o casuístico que predominó en el ejercicio de judicialización, en lugar de uno macro-criminal o estructural más acorde con las lógicas criminales de las AUC. Esto se ha intentado subsanar con la reforma introducida en el 2012 (Ley 1592) mediante la cual se reenfocan los esfuerzos de judicialización hacia los “más responsables” de crímenes graves, a fin de ilustrar las estructuras macro-criminales de los grupos armados ilegales (ICTJ, 2014; International Crisis Group, 2013).

Solo al final del segundo periodo Uribe se tomaron medidas concretas, cuando el problema de las Bacrim no parecía ceder ante los golpes de la fuerza pública y se hicieron evidentes una serie de vacíos institucionales que obstaculizaban la eficaz judicialización de los integrantes de estos grupos. En particular se creó la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales en cabeza del Ministerio del Interior, para mejorar la articulación entre labores de inteligencia, Fuerza Pública e investigación criminal en función de la captura y judicialización de integrantes de estas bandas, la cual nunca sesionó (Decreto 2374 de julio de 2010). También se adoptaron otras medidas que pretendían responder a las palpables vulnerabilidades de los operadores de justicia (policía judicial, fiscales, funcionarios del Ministerio Público y defensores públicos), así como a la falta de disponibilidad de los mismos en términos de especialización y de presencia en zonas rurales donde operaban las bandas (International Crisis Group, 2013).

El gobierno Santos, por su parte, desde un inicio puso a la judicialización en el centro de las estrategias para dismantelar las bandas criminales. Hay que decir que esta priorización podría entenderse como la consecuencia obvia del escenario de seguridad generado por el proceso de pacificación adelantado en los años anteriores, así como de los desarrollos conceptuales y procedimentales alrededor del tema de la primacía policial.

⁴⁴ Son básicamente oficinas de delegados de la Fiscalía que despachan en guarniciones militares. La primer EDA se instaló en el Departamento de Arauca y su principal objetivo era la judicialización de capturados por ataques a la infraestructura de hidrocarburos.

El diagnóstico oficial de partida mostraba que en el 2010: 1) el 42 % de los miembros de Bacrim capturados lo eran por delitos excarcelables como porte ilegal de armas y lesiones personales y 2) al 53 % de los miembros de Bacrim capturados se les imputó cargos y solo el 12 % de estos fueron condenados, con lo cual la gran mayoría de los capturados quedaron en libertad⁴⁵.

Frente a esta situación se adoptaron dos cursos de acción. En primer lugar, están las respuestas más tradicionales y de tipo reactivo como las adoptadas en el marco de la llamada Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011). Bajo esta ley se crearon nuevos tipos penales, como el uso de menor de edad para la comisión de delitos, y el aumento de penas a delitos como el porte ilegal de armas para que no sea excarcelable, medidas que sin duda aportaron poco a mejorar la calidad de la judicialización de las Bacrim y por el contrario impactaron el ya desbordado sistema carcelario y penitenciario del país. También se destaca la creación de los jueces itinerantes de control de garantías los cuales respondían a la necesidad urgente de legalizar capturas de manera oportuna y en el sitio del país que se requiriera. Sin embargo éstos en la práctica se volvieron estáticos y sin presencia en las zonas de influencia de las Bacrim⁴⁶.

Dentro de esta línea, aunque con un mayor nivel de sofisticación, también estaría el despliegue de operaciones focalizadas basadas en la coordinación entre inteligencia (CI2-Bacrim), Fuerza Pública e investigación criminal para capturar y judicializar integrantes de las bandas criminales en zonas críticas. Esta iniciativa conocida como Plan Troya tuvo su despliegue inicial en el primer semestre del 2011 en municipios de Córdoba, Antioquía y Sucre (Plan Troya Caribe)⁴⁷. A mediados de ese año el gobierno anunció el Plan Troya Pacífico con cubrimiento sobre municipios de Cauca, Nariño y Valle⁴⁸, luego se informó sobre una tercera zona de intervención del Plan Troya en el Chocó en el segundo semestre del 2011⁴⁹ y por último, a finales del 2012, se anunció una cuarta versión, el Plan Troya Tayrona, enfocado a combatir las bandas criminales en el Magdalena⁵⁰.

Pese a los anuncios del gobierno sobre la contundencia que tendrían estos planes en materia de investigación criminal, los resultados presentados siguieron dándose en términos operativos: capturas y “neutralizaciones”, incautaciones (armas, drogas, insumos, etc.) y número de operativos policiales y militares realizados. Solo se registra para el caso del Plan Troya Caribe un indicador que sugeriría los avances de esta intervención

⁴⁵ Entrevistas de Llorente con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012.

⁴⁶ Entrevistas de Llorente con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012.

⁴⁷ Vale recordar que este plan tiene como punto de inicio el asesinato de dos estudiantes de la Universidad de los Andes en Córdoba en enero del 2011, hecho que tuvo gran despliegue en los medios a nivel nacional.

⁴⁸ Informe del Ministro de Defensa Nacional al Congreso de la República, julio 2011.

⁴⁹ Ver artículo “Chocó nuevo foco de la lucha contra las Bacrim”, en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/C/choco_nuevo_foco_de_la_lucha_contra_las_Bacrim/choco_nuevo_foco_de_la_lucha_contra_las_Bacrim.asp

⁵⁰ Ver artículo “Plan Troya Tayrona contra las Bacrim en Magdalena”, en: http://www.eltiempo.com/colombia/caribe/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12399962.html

en términos de judicialización (a junio de 2011): de 515 capturados, 400 ya habían sido condenados⁵¹, o sea una tasa de condenas del 78 %.

El segundo curso de acción tiene que ver con la adopción de una serie de medidas orientadas hacia escalar la judicialización en clave de superar la mera captura y pasar al desmantelamiento de las bandas criminales, las cuales se adelantan en el marco de la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales que fue definida a principios de 2011 por el Consejo Nacional de Seguridad como ya se mencionó.

En este caso, se tiene por un lado el fortalecimiento de la Unidad Nacional contra Bandas Emergentes de la Fiscalía. Esta Unidad que empezó a operar en el 2010 con sedes en Montería, Cali, Medellín y Cartagena, con cuatro fiscales y ocho investigadores, desde el principio enfrentó serias limitaciones. La falta de recursos obligó a concentrar su atención inicialmente en solo cuatro bandas que poco a poco fueron mutando y fortaleciendo, desbordando la capacidad física y técnica de los miembros de la Unidad. En el primer semestre del 2011, el número de fiscales de la Unidad que era de veinticinco se amplió a 77 gracias a las disposiciones que sobre el particular se incluyeron en la Ley de Seguridad Ciudadana. Con todo, esta instancia que encabezaría la estrategia de judicialización de las bandas criminales, identificadas por ese entonces como el mayor desafío a la seguridad de los colombianos, continuaba siendo significativamente inferior frente a otras unidades de la Fiscalía como la de Justicia y Paz (182 fiscales), la de DD.HH y DIH (102 fiscales) o la de Desaparición Forzada y Desplazamiento (92 fiscales). Por lo demás no todos los fiscales asignados a la nueva unidad tenían dedicación exclusiva y buena parte de ellos mantenían funciones en las tres unidades mencionadas.

Por otro lado, dentro de esta misma línea de acción, está la adopción del concierto para delinquir como delito base a imputar a los miembros de estas bandas, lo cual resulta consecuente con la decisión de caracterizarlas como grupos de crimen organizado tomada en el Consejo de Seguridad Nacional de febrero del 2011. Estas medidas reportaron resultados muy pronto. A mediados del 2011, se tenía que: el 36 % de las capturas de miembros de bandas criminales se estaban trabajando con la Unidad especializada de la Fiscalía, el 100 % de estas capturas se hicieron por concierto para delinquir, al 100 % se le imputaron cargos y el 47 % recibieron condena⁵².

Si bien el concierto para delinquir implica como mínimo la unión de individuos para cometer uno o varios delitos, la tendencia ha sido a que se ignoren otros delitos y sus respectivos agravantes en los cuales el capturado participó como parte de una estructura criminal. Así, según cifras de la Fiscalía para el 2013, la tasa de imputación de delitos por capturado fue de apenas 1,12 y la gran mayoría de imputaciones fueron por concierto para delinquir (72 %), seguidas de lejos por homicidios (11%), tráfico y porte ilegal de armas (9 %) y otra gama de delitos (amenazas, drogas, desplazamiento y reclu-

⁵¹ Así lo reportó el Comandante General de las Fuerzas Militares, Almirante Edgar Cely. Ver artículo "Plan 'Troya' deja 515 capturados en Caribe colombiano, revela almirante Cely", en: <http://www.wradio.com.co/noticias/judicial/plan-troya-deja-515-capturados-en-caribe-colombiano-revela-almirante-cely/20110618/nota/1491632.aspx>

⁵² Entrevistas de Llorente con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012.

tamiento de menores) que en su conjunto sumaban un escaso 8 % (Fiscalía General de la Nación, 2013). Por lo demás, se ha dado un uso frecuente de figuras de sometimiento (allanamiento a cargos, preacuerdos, principio de oportunidad, etc.) dentro de una lógica de economía investigativa y no de dismantlar las estructuras criminales a las cuales pertenecen los individuos que están siendo judicializados.

Todo esto refleja las debilidades que persisten en la Fiscalía, y que se evidenciaron en el caso de la Unidad de Justicia y Paz, para investigar las circunstancias complejas asociadas al crimen organizado y sus patrones de macro-criminalidad⁵³. Esto a lo sumo requiere el desarrollo de capacidades en la Fiscalía para construir casos judiciales complejos basándose en investigaciones integrales que tomen en cuenta el conjunto de delitos (concierto para delinquir agravado, homicidio, violaciones al DIH y a los DD.HH., extorsión, secuestro, narcotráfico, enriquecimiento ilícito, lavado de activos) que cometen estas organizaciones y sus integrantes. Este asunto y, en términos generales, la lucha contra el crimen organizado y la corrupción, han estado en el centro de la gran reforma al ente investigador presentada al público por el Fiscal General de la Nación y el Presidente de la República a principios del 2014 (Decretos 16 a 22 de enero de 2014) y de la cual todo está aún por verse.

Por último está el tema carcelario. No son pocos los casos que se han hecho públicos en los últimos años sobre integrantes de estas organizaciones delinquirando desde las cárceles, empezando por algunos de los grandes capos desmovilizados de las AUC que por ese motivo fueron extraditados a los Estados Unidos en 2008.

En el marco de la estrategia de escalar la judicialización se definió como línea de acción la relocalización de los miembros de bandas criminales que estuvieran reincidiendo o en riesgo de hacerlo desde su lugar de reclusión, lo cual debería hacerse considerando criterios como su importancia en el grupo y su posible influencia sobre redes criminales de la región del sitio de reclusión, entre otros. Esto se materializaría a principios del 2011 con la decisión de concentrar en la cárcel de alta seguridad de Cóbbita (Boyacá) a más de mil miembros de las Bacrim⁵⁴, y la modificación al Código Penitenciario y Carcelario incluida en la Ley de Seguridad Ciudadana mediante la cual se autoriza a la dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) para reubicar reclusos por razones de seguridad.

Desde entonces son innumerables los casos de traslados de integrantes de las bandas criminales de un centro de reclusión a otro. En el caso de la cárcel de Cóbbita a donde han sido trasladados la mayoría de los capturados de estas bandas, se ha reportado que los jefes que están en dicho centro de reclusión estarían comprando predios en lugares aledaños para delinquir desde allí⁵⁵. Evidentemente las medidas adoptadas no han sido suficientes para detener el funcionamiento de redes criminales desde las cárceles, lo

⁵³ Entrevista de investigadores de la FIP a funcionario del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial (CTI), agosto 2013.

⁵⁴ Ver artículo "Miembros de Bacrim que sigan delinquirando irán a Cóbbita", en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9091127>

⁵⁵ Ver artículo "Miembros de las Bacrim estarían comprando predios cerca de la cárcel de Cóbbita para seguir delinquirando", en: <http://www.vanguardia.com/historico/112530-Bacrim-estarian-comprando-predios-cerca-a-la-carcel-de-combita-para-delin>

cual seguramente está conectado con el problema estructural que padece de tiempo atrás el sistema penitenciario y carcelario del país. Este sin duda es un problema adicional de fondo que hace que las capturas sean aún menos rentables ya que al final no tienen el efecto incapacitar indispensable para que la judicialización sea eficaz.

3.6. Hacia una estrategia holística

La Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad a principios del 2011, que ya se ha mencionado en varias oportunidades, es la primera política específica en la materia. Esta política ya no solo pretende desarticular organizaciones, sino dismantelar el fenómeno y para el efecto propuso una aproximación más amplia que integra ocho dimensiones:

- la caracterización de estas bandas como grupos de crimen organizado;
- la institucionalización y fortalecimiento del CI2-Bacrim como mecanismo para integrar y evaluar las informaciones que se relacionan con el accionar de las bandas;
- medidas para fortalecer la coordinación interinstitucional (militares-policía-justicia) y mejorar las capacidades de judicialización;
- una estrategia anticorrupción que arrancararía con un plan piloto enfocado inicialmente en la Fuerza Pública⁵⁶;
- la articulación de la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT) que se haría a partir de un plan piloto de consolidación en la región del Nudo de Paramillo (Sur de Córdoba y algunos municipios del nordeste antioqueño);
- medidas para atacar tanto las fuentes de financiamiento “lícitas” e ilícitas, como aspectos logísticos de estos grupos en particular el acceso a armas de fuego;
- una estrategia de prevención orientada principalmente a evitar el reclutamiento por parte de las bandas criminales de excombatientes; y
- una estrategia de comunicaciones.

Esta política nunca despegó como tal y se avanzó básicamente en las tres primeras dimensiones en los términos analizados en las secciones anteriores, por lo cual no se puede hacer un balance de la misma. Vale resaltar en todo caso, que esta iniciativa representa un primer intento de abordar el fenómeno de las Bacrim, reconociendo su carácter de crimen organizado y su complejidad. Es bien posible que la implementación de esta estrategia se estancara debido al cambio efectuado a nivel de la secretaría técnica del Consejo Nacional de Seguridad efectuada por la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, la cual quedó acéfala en 2012 en la medida en que el Alto Asesor fue nombrado Alto Comisionado de Paz una vez se abrieron al público las negociaciones de paz con las Farc.

⁵⁶ Según datos consolidados por la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, entre 2006 y 2011 se detectaron alrededor de 1.500 casos de miembros de la policía, las fuerzas militares y el DAS presuntamente involucrados con estos grupos. (Entrevistas de Llorente con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012).

3.7. Evaluación de impacto e indicadores de éxito

Lo primero que hay que decir es que hasta el presente no se han hecho evaluaciones rigurosas de todas las medidas mencionadas, lo único que hay son unos pocos indicadores sugestivos, algunos de los cuales ya se mencionaron respecto de la judicialización.

A nivel oficial se han utilizado cuatro indicadores: 1) número de bandas desarticuladas, 2) número de capturas o neutralizaciones (distinguiendo entre mandos y otros miembros de las organizaciones), 3) número de operativos adelantados contra estos grupos y, 4) número de armas, cantidad de droga y precursores químicos incautados. Este sistema de medición de resultados, si es que así se le puede llamar, es claramente de tipo táctico-operativo y está guiado por la lógica tradicional de descabezar las organizaciones asociadas al narcotráfico y mostrar resultados en la lucha contra las drogas. Sin embargo, poco dice sobre el avance en la lucha contra las bandas y el mundo criminal en el cual están inmersas en términos de su desmantelamiento como fenómeno complejo de crimen organizado.

Miremos algunos datos. En el caso de las bandas desarticuladas a primera vista se observa un avance notable del 2006 al 2013 al pasar de veintiún grupos a tres respectivamente según los datos de la Policía Nacional. Resulta contradictorio, sin embargo, que al mismo tiempo crezcan el número de integrantes (2.587 en 2006 vs. 3.870 en 2013) y las zonas de influencia (82 municipios en 2006 vs. 167 en 2013).

Algo similar ocurre con las capturas. En abierta contradicción con la estabilidad en el número de integrantes de estos grupos, las capturas se han incrementado en los últimos años alcanzando cifras escalofriantes: 22.171 individuos capturados como integrantes de las Bacrim entre 2007 y 2013). Así, la relación capturas por integrantes se ha mantenido constante en el tiempo según se aprecia en la gráfica a continuación.

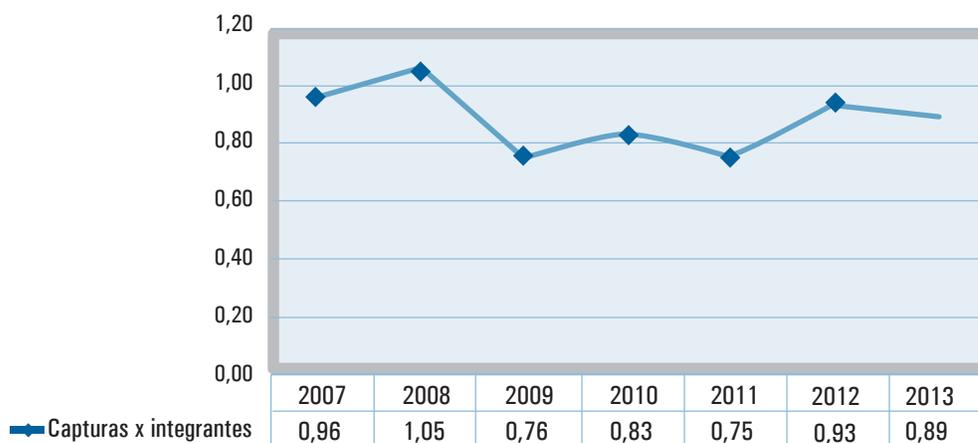


Gráfico 2. Evolución capturas por integrantes Bacrim (2007-2012)

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional.

Con todo hay que reconocer la creciente eficacia de la lucha contra las Bacrim en lo que tiene que ver con el descabezamiento de las mismas. Para el 2013 la totalidad de los jefes que dieron origen a las bandas criminales fueron neutralizados, ya sea porque fueron capturados por la policía (45 %) o en algunos casos por el ejército (3 %), se han entregado a autoridades de EE.UU. (12 %) o han sido asesinados en pujas internas (30 %) o dados de baja en operativos de las autoridades (10 %) (Rico, 2013, pp. 34-35).

Otro indicador sugestivo sería el tiempo de vida de los jefes que se ha ido reduciendo de manera sustancial. Así por ejemplo, del lado del Valle, Wilber Varela, ‘Jabón’, fue cabecilla de su grupo por aproximadamente siete años, sus sucesores, los hermanos Calle Serna y ‘Diego Rastrojo’ duraron cuatro años. Del lado de Medellín, ‘Don Berna’ estuvo al frente de la Oficina de Envigado y reinó en el mundo criminal de la ciudad por más o menos una década, sus sucesores ‘Rogelio’, ‘Douglas’, ‘Valenciano’ y ‘Sebastián’ a duras penas alcanzaron a cumplir el año.

4. CONSIDERACIONES FINALES, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

El balance de las políticas de lucha contra las organizaciones criminales asociadas al narcotráfico analizadas en este texto es agrídulce. Se observan dos dimensiones, una positiva y otra menos positiva en donde se ubican los retos que emergen de la continua transformación de las organizaciones criminales producto de la estrategia centrada en la decapitación de las mismas.

En la primera dimensión hay que resaltar que un éxito sustantivo ha sido el de reducir y contener las amenazas a la seguridad nacional, que representaron organizaciones como los grandes carteles, las AUC y en menor medida las Bacrim, lo cual ha tenido efectos directos sobre la reducción global de la violencia homicida en el país. Ahora bien, en la segunda dimensión hay que decir que la nueva generación del crimen organizado que resulta precisamente de este proceso, plantea desafíos importantes a la convivencia y seguridad ciudadanas, en la medida en que se basa en redes criminales más o menos autónomas y que a nivel local se alimentan de rentas como narcomenudeo y microextorsión que, a diferencia del tráfico transnacional de drogas, afectan directamente a las comunidades.

Bajo este escenario que se corresponde precisamente con la fase actual del crimen organizado en Colombia, surgen varios retos que ponen en cuestión la lucha contra estas estructuras bajo los parámetros tradicionales. En efecto, la estrategia de descabezamiento se enfrenta actualmente con la dificultad de identificar a las cabezas de estas redes ya que son múltiples y se han hecho menos visibles. Esto último se observa en el

caso de algunos jefes de primera y segunda línea de las Bacrim, que en los últimos años han buscado refugio en otros países de la región, lo cual resulta particularmente preocupante pues ha redundado en una transferencia de conocimientos criminales y la generación de estructuras del estilo de las “oficinas de cobro” en esos países (Rico, 2013). En el nivel de los lugartenientes regionales y sobretodo de las redes locales se suma el hecho de que los jefes son fácilmente reemplazables.

Por otra parte, el objetivo máximo de la política que ha sido desarticular las organizaciones ha hecho que la inteligencia y la acción de la fuerza pública y la justicia se enfoquen, más que todo, en los aspectos organizativos como desentrañar el organigrama, identificar y ubicar a los jefes, mapear su presencia regional y local y contabilizar el número de integrantes. Entretanto, no se han abordado asuntos claves en la reproducción del fenómeno que tienen que ver con el contexto, en particular con los niveles de penetración e influencia sobre los órdenes políticos y sociales locales y regionales y con el funcionamiento de las rentas ilegales de diversa índole. Mucho menos se han tenido en cuenta aspectos básicos de la prevención del crimen planteados por la criminología clásica como es el tema de evitar que niños y adolescentes caigan en el crimen. De hecho, la Política Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia emitida por el gobierno Santos en el 2011, aborda este tema en términos genéricos pero en ningún momento se conecta con la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales.

Los esfuerzos emprendidos desde el 2011 por escalar de un enfoque táctico-operativo a uno multidimensional que priorice la primacía policial y el escalamiento en la judicialización estratégica, si bien van en la dirección correcta, siguen siendo tímidos y hay mucho espacio para profundizar y complementar con iniciativas en el campo de las políticas de seguridad ciudadana.

Un obstáculo importante para que se desarrolle plenamente una política con estas características ha sido la persistencia de la visión en sectores del Estado y de la sociedad de que estas organizaciones son parte del conflicto armado y no crimen organizado. Esta visión además de que riñe con la realidad tiene consecuencias perversas. En primer lugar, porque restringe las respuestas del Estado al ámbito de la seguridad nacional con énfasis en lo militar, impidiendo el desarrollo de alternativas de política en el campo de la prevención de la violencia y del crimen que remite a las estrategias de la policía, de la justicia y de otros sectores y asuntos como el de la educación y las políticas hacia la infancia y adolescencia.

En segundo lugar, otro efecto perverso y bien conocido en la historia de los últimos veinte años de entrecruzamiento del conflicto armado y del narcotráfico es que mientras más militarizado el grupo, más probabilidades tendrá de ser tratado como un interlocutor político, creándose por esta vía un efecto de “puerta giratoria”, y por consiguiente, de impunidad para la criminalidad.

De cara a estas consideraciones se plantean las siguientes recomendaciones de política:

- Debe escalar hacia una aproximación multidimensional que vaya más allá del descabezamiento de las organizaciones medida con indicadores táctico-operativos (capturas y neutralizaciones) y considere estrategias para dismantelar condiciones regionales, institucionales y organizacionales, que hacen que estos grupos se reproduzcan. En cualquier caso estas políticas deben enfocarse en la reducción de la violencia asociada al accionar de estos grupos criminales y debe prevalecer el interés por reducir la violencia incluso por encima del interés por reducir los flujos de droga.
- Hay que dar el salto del enfoque operacional, medido por bajas y capturas, al enfoque estratégico medido por el dismantelamiento del fenómeno y la recuperación de la autoridad estatal. Al respecto, sería conveniente retomar el curso iniciado por el Consejo de Seguridad Nacional y su Secretaría Técnica en el 2011 en el que se plantea una política multidimensional para enfrentar el fenómeno de las bandas criminales caracterizadas como crimen organizado.

Una política de esta naturaleza debería considerar los siguientes aspectos:

- Definir una instancia del alto Ejecutivo que lidere la política frente al crimen organizado y le haga seguimiento sistemático.
- En materia de información de inteligencia se requiere revisar la labor del CI2-Bacrim en clave de trascender el entendimiento del problema de las bandas y su entorno criminal más allá del “conteo del enemigo” y la tradicional identificación de organigramas de los grupos, lo cual sin duda es indispensable para pegarle a las “cabezas” de las bandas, pero no suficiente para dismantelar el problema.
- Profundizar en la estrategia de judicialización frente al crimen organizado implantando una aproximación macrocriminal que permita hacer investigaciones integrales de las estructuras del crimen organizado, el conjunto de delitos que cometen y su universo patrimonial. Para ello es clave monitorear y evaluar de manera sistemática la reforma reciente a la Fiscalía General de la Nación en materia del cambio de enfoque y del fortalecimiento de instancias investigativas frente al crimen organizado y la corrupción.
- Abordar el tema de las capturas (analizarlas y entenderlas con miras a evitar sus efectos perversos), así como el tema carcelario en particular evaluar y revisar la estrategia de reubicación.
- Definir una estrategia anticorrupción particularmente para la fuerza pública y la justicia.
- Revisar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en clave de sus efectos sobre el crimen organizado.
- Definir una estrategia frente a las fuentes de financiación que empiece por hacer un diagnóstico que desentrañe la superposición, entrecruzamiento y encadenamiento de rentas ilegales (minería ilegal, microtráfico, narcome-nudeo, micro-extorsión y contrabando).

- Definir una estrategia frente a fuentes logísticas que se enfoque principalmente en bloquear el acceso a armas de fuego y municiones.
- Plantear un estrategia de prevención enfocada en evitar que niños y jóvenes ingresen a las redes del crimen organizado (revisar concepto de la Comisión Interinstitucional de Prevención de Reclutamiento) y conexión con Política de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, D. (2011) Vínculos entre paramilitarismo y droga: antes y después de la desmovilización. En Restrepo E. M. & Bagley, B., *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Aranguren, M. (2001) *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- Arias, G. & Prieto, C. (2011) El Bloque Central Bolívar: caso de paramilitarismo y narcotráfico en Colombia. En Restrepo, E. M. & Bagley, B., *La desmovilización de los paramilitares en Colombia. Entre el escepticismo y la esperanza*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Atehortúa, A. & Rojas, D. (2008) El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. Proyecto de investigación Relaciones Estados Unidos - Colombia en las últimas décadas del siglo XX. Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales del IEPRI y el Grupo de Investigación Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales Universidad Javeriana-Universidad Pedagógica Nacional.
- Camacho, A. (2011) Narcotráfico: mutaciones y política. En Gaviria, A. & Mejía, D. (comp.). *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Castillo, F. (1987) *Los jinetes de la Cocaína*. Bogotá: Editorial Documentos Periodísticos.
- Castro Caycedo, G. (1985) *El Karina*. Bogotá: Plaza & Janés.
- Centro Internacional para la Justicia Transicional - ICTJ (2014) La construcción de sentencias de Justicia y Paz y de la “parapolítica”, Colombia, junio.
- Comando General de las Fuerzas Militares (2009) *Manual de Derecho Operacional* (Manual FF.MM 3-14 Público). Bogotá.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR (2007) Disidentes, rearmados y emergentes: ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar? Bogotá, agosto.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación - CNRR (2010) La reintegración. Logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación - DNP (2007) *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos*, Tomo I, Bogotá.
- Duncan, G. (2013) La división del trabajo en el narcotráfico: mercancía, capital y geografía del Estado. En Giraldo, J. (ed.) *Economía criminal y poder político*. Medellín: Centro de Análisis Político-EAFIT.
- Echandía, C. (2013) Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales, *Informe FIP* (19), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, enero.
- El Tiempo (1995) “Acabaron con el Cartel de Cali”. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-384126>
- El Tiempo (2013) “Extorsión: el azote de medio país que mueve 2 billones de pesos al año”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12702998>
- El País (2013) “Bandas criminales, principales violadoras de Derechos. Humanos en Colombia: Defensoría”. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/bandas-criminales-principales-violadoras-derechos-huumanos-colombia-segun-defensor>
- Fiscalía General de la Nación (2003) *Informe de Gestión 2012-2013*. Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz - FIP (2010) ¿Para dónde va el paramilitarismo en Colombia?, *Siguiendo el Conflicto* (58), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, enero.
- Fundación Ideas para la Paz - FIP (2014) Los homicidios en 2013: qué dicen y qué no dicen las cifras, *Siguiendo el Conflicto* (67), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, enero.
- Fundación Seguridad & Democracia (2007) “El nuevo escenario paramilitar”. Informe Especial. Bogotá.
- Fundación Seguridad & Democracia (2008) “Grupos armados emergentes en Colombia”. Bogotá.
- Gaviria, J. O. (2005) *Sofismas del terrorismo en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Gootenberg, P. (2012) El ‘efecto boomerang’ de la cocaína: cadenas de mercancías y los orígenes de la crisis mexicana. En *Regulando las guerras contra las drogas*, Informe Especial, London School of Economics, octubre.
- Granada, S.; Restrepo, J. & Tobón, A. (2009) Neoparamilitarismo en Colombia: una herramienta conceptual para la interpretación de dinámicas recientes del conflicto armado colombiano. En Restrepo, J. & Aponte, D. *Guerras y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*. Bogotá: Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC), pp. 467-499.

- International Crisis Group (2005) Guerra y droga en Colombia, Informe (11), enero.
- International Crisis Group (2007) Los nuevos grupos armados en Colombia, Informe sobre América Latina (20), mayo.
- International Crisis Group (2013). Transitional Justice and Colombian Peace Talks, Informe sobre América Latina (49), agosto.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (2011) V Informe sobre narcoparamilitares en 2010. Disponible en: http://www.indepaz.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=586:v-informe-de-indepaz-presencia-grupos-narcoparamilitares&catid=59:paras&Itemid=74
- Insight Crime (2010) La Oficina de Envigado, Insight Organized Crime. Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/nunca-mas/2939-los-tentaculos-del-bloque-central-bolivar>
- La Rotta, S. & Morales, N. (2009) *Los Pepes*. Bogotá: Planeta
- Llorente, M.V.; Ortiz, R. & Urrutia, N. (2008) Policía Nacional: Una fuerza para la consolidación, *Propuestas FIP* (3), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, mayo.
- Llorente, M. V. & McDermott, J. (2014) Colombia's Lessons to Mexico. En Arnson, C.; Olson, E. y Zaino, C. (eds.) *One Goal, Two Struggles: Confronting Crime and Violence in Mexico and Colombia*, Woodrow Wilson Center Reports on the Americas (32), Washington DC: Wilson Center Latin American Program, pp. 1-46.
- López, C. et al. (2010). *Y refundaron la patria...De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate.
- MAPP/OEA (2007a), VIII informe Trimestral de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos, febrero.
- MAPP/OEA (2007b), IX informe Trimestral de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de Estados Americanos, julio.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*. Bogotá: Editorial Documentos Periodísticos.
- Massé, F. (2012). Actores Armados Ilegales y Sector Extractivo en Colombia, *Informe V*, CITPax Colombia y Observatorio Internacional de DDR, mayo.
- McDermott, J. (2013). "Las Farc, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla, Insight Organized Crime". Disponible en: http://www.insightcrime.org/specials/farc_paz_crimen.pdf
- Ministerio de Defensa (2007a) Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, Bogotá.
- Ministerio de Defensa (2007b) Comunicado del Ministerio de Defensa Nacional, 16 de julio. Disponible en <http://web.presidencia.gov.co/sne/2007/julio/16/09162007.htm>
- Ministerio de Defensa (2008) Política Integral del DD.HH. y DIH. Bogotá. Disponible en http://web.presidencia.gov.co/especial/ddhh_2009/Politica_DDHH_MDN.pdf
- Ministerio de Defensa (2010) Avance en el cumplimiento de las 15 medidas adoptadas por el Ministerio de Defensa (Noviembre 2008-Abril 2012). Bogotá. Disponible en http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Asuntos_de_Interes/Derechos_Humanos/docs_nweb/Avances_Caso_Soacha.pdf
- Ministerio de Defensa (2011) Política de Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad. Bogotá.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2006) Informe ejecutivo del proceso de paz con las Autodefensas, Presidencia de la República.
- Presidencia de la República de Colombia (1993) Seguridad para la gente: Segunda fase de la Estrategia Nacional Contra la Violencia, Bogotá, octubre.
- Presidencia de la República & Ministerio de Defensa (2003) Política de Defensa y Seguridad Democrática, Bogotá.
- Prieto, C. (2013) Las Bacrim y el crimen organizado en Colombia, Policy Paper (47), FESCOL, marzo.
- Palou, J. C. (Coord.) (2011a) Usos y abusos de la extradición en la lucha contra las drogas, Fundación Ideas para la Paz, *Informe FIP* (15), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, Junio.
- Palou, J. C. & Arias, G. (Coord.) (2011b) Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial, Fundación Ideas para la Paz, *Informe FIP* (14), Fundación Ideas para la Paz, Bogotá, septiembre.
- Policía Nacional (2004) Cobertura policial del territorio. *Revista Criminalidad*, (46), Tomo 3, pp. 9-20.
- Reyes, A. (2009) *Guerreros y campesinos*. Bogotá: FESCOL y Editorial Norma.

- Rico, D. (2013) Las dimensiones internacionales del crimen organizado en Colombia. Las Bacrim, sus rutas y refugios. Woodrow Wilson Center.
- Romero, M. & Arias, A. (2010) "Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones ¿qué dice el gobierno?". En *Revista Arcanos* (15), Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, pp. 35-45.
- Romero, M. & Arias, A. (2008) "Bandas Criminales, Seguridad Democrática y corrupción". En *Revista Arcanos* (14), Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, pp. 40-51.
- Romero, M. & Arias, A. (2011) "A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles". En *Revista Arcanos* (16), Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, pp. 4-27.
- Rocha, R. (2011) Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, -UNODC-. Bogotá. Disponible en: http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Dimensiones%20del%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf
- Salazar, A. (2004) *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Planeta.
- Semana (1991) "La conexión narco M-19". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-conexion-narco-m-19/14847-3>
- Semana (1994) "¡Narcoguerrilla!". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/narcoguerrilla/23840-3>
- Semana (2004) "El fin del clan Henao". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-fin-del-clan-henao/63002-3>
- Semana (2005) "Las cuentas de las FARC". Recuperado de: <http://m.semana.com/nacion/articulo/las-cuentas-farc/70582-3>
- Semana (2011) "Las Bandas Criminales son la principal amenaza para el país: General Naranjo". Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/bandas-criminales-principal-amenaza-para-pais-general-naranjo/150735-3.aspx>
- Tickner, A.; García, D. & Arreaza, C. (2011) Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En Gaviria, A. & Mejía, D., *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (2014) Lineamientos de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNRT). Disponible en: http://www consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/POLITICA_NACIONAL_DE_CONSOLIDACION_Y_RECONSTRUCCION_TERRITORIAL_PNCRT.pdf
- Verdad Abierta (2008) "La Bonanza Marimbera (1975-1985)". Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/la-historia/512-bonanza-marimbera-1976-1985>
- Verdad Abierta (2012) "Cinco años de parapolítica: ¿Qué tan lejos está el fin?" Recuperado de: http://www.verdadabierta.com/antioquia/index.php?option=com_content&id=4050
- Verdad Abierta (2013) "Bloque Centauros". Recuperado de: <http://www.verdadabierta.com/victimarios/los-bloques/829-bloque-centauros>

