

# 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

Informe Final

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

**Informe final**  
**Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia**

**Mayo de 2015**

# TABLA DE CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia</b>	<b>4</b>
1.1.	Objetivos	5
1.2.	Composición	6
1.3.	Metodología de trabajo	7
<b>2.</b>	<b>Un nuevo enfoque para la formulación de una política nacional de drogas</b>	<b>8</b>
2.1.	Principios rectores de una política nacional de drogas	10
2.2.	¿Qué significa tener una política de drogas basada en la evidencia?	11
2.3.	Objetivos de una política nacional de drogas	12
<b>3.</b>	<b>Principales dimensiones de la política de drogas en Colombia</b>	<b>14</b>
3.1.	Marco normativo de la política de drogas	14
3.2.	Consumo de drogas	22
3.3.	Producción y tráfico de drogas	30
3.4.	Organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico	45
3.5.	Lavado de activos y delitos conexos	56
3.6.	Extradición	64
3.7.	Política exterior	68
<b>4.</b>	<b>Recomendaciones generales para la formulación de la política de drogas en Colombia</b>	<b>72</b>

# 1 La Comisión Asesora para la Política de Drogas

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia fue creada por el Gobierno Nacional con el fin de hacer una evaluación retrospectiva de las diferentes dimensiones de la política de drogas en el país y generar una serie de recomendaciones que le permitan al Gobierno diseñar una política de drogas que resulte más efectiva, eficiente y menos costosa. Esta iniciativa responde al reconocimiento de la necesidad de evaluar los resultados de la política de drogas a la luz de los objetivos propuestos por el país en esta materia y de los compromisos adquiridos por Colombia con la comunidad internacional.

Desde enero de 2013, la Comisión Asesora para la Política de Drogas ha propiciado espacios de debate y estudio, con un enfoque multidisciplinario, acerca de la efectividad de las políticas implementadas por el Estado frente a la oferta y la demanda de drogas, a los delitos conexos al narcotráfico y al lavado de activos, a las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico y sobre las posturas de la política exterior colombiana en torno a los temas y la política de drogas. Estos debates y discusiones han estado basados en un análisis riguroso de la evidencia empírica existente y dentro del marco jurídico nacional e internacional.

Este documento contiene los principales resultados de los análisis y discusiones que se dieron durante los últimos dos años de sesiones de la Comisión Asesora. El material incluye diagnósticos y evaluaciones y se complementa con documentos individuales elaborados por separado y según el tema; la parte final, presenta una serie de recomendaciones generales encaminadas a guiar la toma de decisiones en esta materia en el futuro cercano.

## 1.1. Objetivos de la Comisión

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia fue creada por el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante la Resolución 0223 de 2013. Desde su creación, se ha concentrado en analizar los resultados y el impacto de las estrategias que en materia de política de drogas se han ejecutado durante los últimos años en Colombia. La Resolución 0223 de 2013 establece como funciones de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia:

- a) Evaluar la política de drogas y la normatividad correspondiente.
- b) Identificar las estrategias efectivas y de poco impacto de la política actual en materia de drogas ilícitas.
- c) Analizar las iniciativas académicas que se han formulado en torno a la política de drogas ilícitas.
- d) Elaborar documentos de referencia para la integración de la normatividad de manera congruente, racional y coherente.
- e) Realizar consultas con entidades estatales, instituciones académicas y personas u organismos que la Comisión considere pertinentes, para realizar la evaluación de la política implementada en materia de drogas ilícitas durante los últimos años y formular las recomendaciones correspondientes.
- f) Presentar al Gobierno Nacional la evaluación de la política implementada en materia de drogas ilícitas durante los últimos años y las recomendaciones correspondientes.
- g) Las demás funciones inherentes a la naturaleza y objetivo de la Comisión.

## 1.2. Composición de la Comisión

La Comisión está integrada por un Presidente y nueve (9) miembros expertos en las distintas dimensiones de la problemática de las drogas y de las políticas y estrategias actuales en implementación. Los ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional y de Salud y Protección Social son invitados permanentes de la Comisión dada la relación directa de sus competencias con las políticas frente a la problemática de las drogas. Los representantes de dichas entidades del Gobierno tienen voz en las discusiones de las sesiones de la Comisión pero no voto en sus decisiones.

### **Presidente**

Daniel Mejía Londoño

### **Miembros**

Álvaro Balcázar Vanegas

Óscar J. Guerrero Peralta

Iván González Amado

María Victoria Llorente Sardi

Wilson Martínez Sánchez

Adriana Mejía Hernández

Inés Elvira Mejía Motta

Augusto Pérez Gómez

Rodrigo Uprimny Yepes

### **Invitados especiales**

Cesar Gaviria Trujillo, Expresidente de la República

General (r) Óscar Naranjo Trujillo, Exdirector de la Policía Nacional

### **Invitados permanentes**

Ministro de Justicia y del Derecho

Ministro de Defensa Nacional

Ministro de Salud y Protección Social

### **Secretaría Técnica**

Director de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas,  
Ministerio de Justicia y del Derecho.

### 1.3. Metodología de trabajo de la Comisión

La Comisión Asesora se reunió en veintidós (22) oportunidades, de enero de 2013 a marzo de 2015. Las jornadas de trabajo ocurrieron en tres momentos:

1. Elaboración de los “Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas” presentados al Gobierno Nacional y a la opinión pública el 21 de mayo de 2013.
2. Discusión sobre la situación actual y las políticas frente a cada uno de los temas definidos como ejes principales de análisis de la política de drogas:
  - i. Marco normativo de la política de drogas
  - ii. Consumo de drogas
  - iii. Producción y tráfico de drogas
  - iv. Organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico
  - v. Lavado de activos y delitos conexos
  - vi. Extradición
  - vii. Política exterior
3. La elaboración y discusión de las recomendaciones para la revisión de la política de drogas.

## 2. Un nuevo enfoque para la formulación de una política nacional de drogas

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia considera que el Estado colombiano debe enfrentar el problema de las drogas con un nuevo enfoque. Para ello toma como referente la experiencia construida durante las últimas décadas en la lucha contra el narcotráfico, las nuevas realidades del consumo y de la oferta de drogas en el país, y la necesidad de contribuir e influir en el actual debate internacional en torno al enfoque que debe tener la política de drogas a nivel regional y mundial.

En el pasado, las estrategias de lucha contra las drogas en Colombia se diseñaron con el fin de preservar la integridad institucional amenazada por economías criminales alimentadas por el narcotráfico. Como resultado de estas estrategias, el narcotráfico no es hoy una amenaza a la supervivencia del Estado.

Esta experiencia exitosa para Colombia obliga a dar paso a una lectura más pausada de la problemática actual de las drogas en el país, que refleje las nuevas complejidades y retos que se vislumbran en el futuro cercano. Si bien es cierto que el narcotráfico y las organizaciones criminales vinculadas a este negocio desafiaron la estabilidad institucional del país en el pasado, hoy se vive una nueva realidad, en la que los temas relacionados con el consumo de drogas y las políticas para controlarlo deberían tener una mayor importancia dada su evolución reciente. Las políticas con un enfoque puramente punitivo que se han implementado para confrontar la amenaza del narcotráfico y las organizaciones criminales no son necesariamente las mismas que se deben implementar para enfrentar los temas de consumo de drogas. Por el contrario, la experiencia internacional demuestra que los enfoques estrictamente punitivos no solo no resuelven los problemas asociados con el consumo de drogas, sino que terminan agravándolo y creando costos colaterales muy importantes como las violaciones de derechos humanos, la marginalización de algunos grupos de consumidores y problemas adicionales de salud pública, (como la mayor incidencia de enfermedades de transmisión sexual), entre otros.

A pesar de que Colombia sigue siendo uno de los principales países productores de drogas (de cocaína principalmente, pero también de marihuana y heroína), las cifras recientes sobre consumo de drogas en el país muestran un aumento que demanda la misma atención de las autoridades que la que tienen los temas de producción y tráfico de drogas. Las encuestas sobre consumo de drogas en Colombia muestran que este ha venido aumentando a tasas preocupantes. La situación actual del consumo de drogas es una muestra de que la problemática de las drogas en el país merece un abordaje desde enfoques diferentes y multidimensionales con los que sea posible reducir la afectación de las drogas en los individuos y las comunidades.

Las actividades comúnmente asociadas al primer eslabón de la cadena de producción de drogas como el cultivo de hoja de coca y su transformación en pasta y base no solo deben verse como un problema por el hecho de financiar redes criminales nacionales y transnacionales, sino que se constituyen en un factor de alto riesgo de vulneración de los derechos humanos, la vida, la libertad y la dignidad de las personas y comunidades cuyos territorios están vinculados a esta franja del mercado de las drogas. Estas actividades 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 campesinos; intensifican la instrumentación de las organizaciones sociales y campesinas; y conllevan a la descomposición del capital social en las comunidades afectadas.

En el eslabón intermedio que conecta la producción y el consumo de drogas están las redes de microtráfico que operan en los principales centros urbanos del país. Estas redes de microtráfico, o de comercialización de drogas en pequeñas cantidades, en muchos casos, están dominadas por grupos criminales que se alimentan de jóvenes y habitantes de la calle en situación de vulnerabilidad para operacionalizar su negocio y distribuir las drogas en las calles de las principales ciudades del país. El hecho de que estos jóvenes e individuos en situación de vulnerabilidad sean el eslabón visible de la cadena de microtráfico no necesariamente significa que sean ellos quienes se lucran de este negocio ilegal ni que estén a la cabeza de organizaciones criminales. Al igual que debería suceder con las políticas contra la producción de drogas, los eslabones más visibles son en muchos casos los más vulnerables y los menos asociados con las cadenas criminales de distribución de drogas. Por ello, las políticas para confrontar estos fenómenos deben poder distinguir entre aquellos eslabones más visibles y muchas veces menos importantes, de aquellos individuos que tras su anonimidad se lucran del negocio y mantienen vínculos directos con organizaciones criminales. Una política nacional de drogas deberá responder a la multidimensionalidad de esta problemática, enfocando las labores de prevención y mitigación en los eslabones más débiles y vulnerables y los esfuerzos de carácter más punitivo en aquellas organizaciones que se lucran del tráfico de drogas y que tienen vínculos directos con actividades criminales y generación de violencia.

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia considera que esta política debe basarse en principios que garanticen el abordaje efectivo de la complejidad que representan las drogas en la sociedad colombiana y establecer objetivos concretos

que se distancien de las intervenciones tradicionales en los que se planteaban metas irrealizables como la eliminación total de los cultivos de hoja de coca en plazos cortos de tiempo o la erradicación del consumo de drogas, y permitan establecer un norte claro, que defina la gestión institucional de cada una de las entidades del Estado que tienen competencias relacionadas con esta política y de los entes territoriales responsables.

## 2.1 Principios rectores de una política nacional de drogas

### 1. Adopción de un enfoque de salud pública

La política frente al consumo de drogas debe ser enfocada como un asunto de salud pública. Este enfoque requiere acciones regulatorias del consumo y políticas intersectoriales que ofrezcan herramientas adecuadas para la prevención de las dependencias y de los consumos problemáticos<sup>1</sup>, así como la atención, tratamiento y reducción de daños. No debe recurrirse a sanciones penales para aquellos consumidores que no han cometido crímenes producto de su consumo de sustancias psicoactivas, pues la criminalización de los usuarios no problemáticos de drogas no solo no ha mostrado beneficios en la salud pública sino que, por el contrario, ha tenido efectos contraproducentes, al marginar a los consumidores y agravar sus problemas de salud (Comisión Asesora, 32).

### 2. Adopción de un enfoque de Derechos Humanos

El Estado colombiano debe dar prioridad a sus obligaciones internacionales en derechos humanos frente a aquellas derivadas de los tratados sobre drogas. La política frente a las drogas debe ser respetuosa de los derechos humanos, en especial ciertos principios básicos que por ser comunes a todos los derechos humanos y a todos los tratados de derechos humanos, deben inspirar las políticas públicas de los Estados democráticos. Por lo anterior, y sobre todo para contrarrestar y evitar las consecuencias negativas de las actuales políticas, en especial frente a los eslabones más débiles del mercado de las drogas, 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 tener efectos discriminatorios, por el contrario deben ser respetuosas de las diferencias culturales, de género o étnicas. En consecuencia, la política de drogas debe ser particularmente cuidadosa respecto a sus impactos sobre las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y tradicionalmente discriminadas, como los mujeres, los grupos étnicos (pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes) y las personas en situación socioeconómica precaria. Esto implica que una política de drogas,

<sup>1</sup> Por consumo problemático se entienden los patrones de uso de sustancias que implican un incremento de inconvenientes que impiden el normal desarrollo tanto del funcionamiento del individuo (a nivel de salud, estabilidad psicológica, social y económica) como de su entorno, siendo estos inconvenientes provocados por el consumo abusivo de sustancias o por la dependencia de ellas.

compatibles con los derechos humanos, debe incorporar enfoques diferenciales (étnicos, de género y según situación de pobreza) para tomar en cuenta las vulnerabilidades y las de estos grupos discriminados.

- ii) El principio de participación, 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.
- 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.

### **3. Profundización del enfoque territorial**

La problemática de las drogas se presenta en los territorios y se desarrolla y caracteriza de acuerdo con las realidades locales. En este sentido, el diseño de una política nacional de drogas debe incluir la visión territorial de la problemática que permita optimizar las estrategias delineadas a nivel nacional con los intereses, necesidades y capacidades de los gobiernos locales, y la articulación entre el nivel central y las entidades territoriales para la gestión de las estrategias en materia de drogas.

### **4. Adopción de un enfoque de desarrollo humano**

La búsqueda del bienestar humano debe estar en el centro de las políticas de drogas. El Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan desarrollar potencialidades que les permitan vivir libre y dignamente y, por lo tanto, estar en capacidad de enfrentar las problemáticas asociadas a las drogas y de participar en la construcción de estrategias para mejorar su calidad de vida.

### **5. Desde y hacia la evidencia científica**

Como cualquier política pública, la política de drogas debe ser juzgada y evaluada por sus resultados y no por sus intenciones. Una política de drogas que esté basada en la mejor evidencia disponible sobre qué funciona, qué no y a qué costo no solo es en general más eficiente, sino que también estimula un debate más abierto para enfrentar un problema complejo. En otras palabras, debe ser la evidencia científica, y no la ideología, la que debe guiar el diseño y la formulación de las políticas de drogas (Gaviria y Mejía, 2011).

## *2.2. ¿Qué significa tener una política de drogas basada en la evidencia?*

Diseñar una política de drogas basada en la evidencia significa tener en cuenta los resultados de los estudios y evaluaciones disponibles acerca de la efectividad de diferentes intervenciones y programas para confrontar la producción, tráfico, distribución y consumo de sustancias psicoactivas a la hora de decidir qué políticas y programas nuevos deben implementarse, cuáles deben escalarse y darles mayor importancia y cuántos.

les deben disminuirse o desaparecer. En aquellos casos en donde no existe evidencia rigurosa disponible, deben abrirse espacios de experimentación mediante pilotos controlados que permitan aprender si una política es exitosa en alcanzar sus objetivos así como de sus efectos y costos directos e indirectos. En algunas dimensiones de la política de drogas como la lucha contra la producción y el tráfico de drogas, el lavado de activos, los delitos conexos y las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, Colombia ha sido pionera, no solo en diseñar políticas novedosas para enfrentar estos fenómenos, sino también en elaborar estudios rigurosos para evaluarlas. En estos campos, Colombia tiene mucho que enseñarle a otros países productores y de tránsito de la región que enfrentan problemas similares. Al mismo tiempo en otros aspectos, Colombia tiene mucho por aprender de otros países que han enfrentado el problema, unos de una manera represiva, poco exitosa y con altos costos sociales, y otros con políticas enfocadas con criterios de salud pública que, a pesar de no haber acabado con el consumo de drogas, han resultado ser más efectivas en controlarlo y en reducir los posibles daños directos y colaterales asociados.

En resumen, el diseño de una política de drogas basada en la evidencia requiere que los tomadores de decisiones fundamenten sus decisiones en los resultados de estudios y análisis que muestran cuáles políticas y programas funcionan, cuáles no, y a qué costo. Una política de drogas basada en la evidencia también requiere invertir recursos en sistemas de información y estadísticas confiables, que tengan métodos transparentes de recolección y auditorías externas que verifiquen la veracidad de los datos y la información recabada producto de la implementación de diferentes programas.

Las acciones de política frente a las drogas deberán orientarse por las evidencias más sólidas posibles, alejándose de posturas ideológicas preconcebidas que carezcan de sustento. La eficacia de las políticas dependerá de procesos de evaluación de resultados e impacto de las mismas y de la inclusión de este tema en la agenda de investigación nacional. Para esto, el Estado colombiano debe jugar un papel activo en estimular la investigación de temas relacionados con la problemática y la política de las drogas, mejorar la información disponible sobre los diferentes eslabones del mercado de drogas y promover la difusión y uso de dicha información.

### 2.3. Objetivos de una política nacional de drogas

1. Propender por la atención integral de los consumidores enmarcada en los enfoques salud pública, derechos humanos e inclusión social a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción de estigma y discriminación. El Estado colombiano debe enfocar sus esfuerzos en la prevención del consumo de drogas y/o en postergar el inicio del contacto con ellas, y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos de las consecuencias negativas del uso de las drogas.

2. Restringir la oferta de drogas mediante la modificación de las condiciones sociales, económicas y políticas de los territorios y su población, que explican su vulnerabilidad frente a estas dinámicas. La sostenibilidad de estas estrategias dependerá de la efectiva implementación de intervenciones integrales coordinando en forma estricta acciones hacia 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.
3. Disminuir los incentivos para el uso de la violencia en los mercados ilegales de drogas. La experiencia ha demostrado que el combate contra la criminalidad no tiene un impacto directo en el consumo de drogas, y por lo tanto en el núcleo de estas estrategias debe prevalecer el interés por reducir la violencia, incluso por encima de reducir los flujos de drogas ilícitas. La prioridad debe estar en aquellos eslabones que más violencia y daños colaterales generan con el fin de desincentivar el uso de la violencia como estrategia para operar en mercados ilegales, y de esta manera, contener el poder desestabilizador del narcotráfico en la sociedad. Si bien un control más inteligente de los mercados ilícitos de drogas no va a eliminar el problema, sí puede reducir sus costos colaterales más importantes, como la violencia y la corrupción.

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia exhorta al Gobierno Nacional a la formulación de una política nacional de drogas basada en los principios y los objetivos anteriormente descritos. Las dinámicas actuales demandan políticas públicas que, más allá de abordajes punitivos enfocados en las drogas, se concentren en los individuos y la sociedad, y en las consecuencias negativas de su relación con ellas.

# 3 Principales dimensiones de la política de drogas en Colombia

## 3.1 Marco normativo de la política de drogas

La política frente a las drogas de un Estado de derecho constitucional y respetuoso de la legalidad internacional no puede hacerse en un vacío normativo pues las autoridades deben respetar tanto los mandatos establecidos por el derecho internacional, como por los derivados del derecho interno y de los principios constitucionales.

El sistema de regulación jurídica internacional frente a las drogas es relativamente reciente; su inicio corresponde con la Conferencia Internacional sobre el Opio de Shangai de 1909, en la que se votaron las primeras resoluciones internacionales en materia de regulación sobre sustancias psicoactivas. Después de diferentes conferencias y convenciones internacionales se puso en marcha una prohibición general y absoluta para ciertas drogas, la cual tomó forma con 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, la Convención Única de 1961 es el texto más importante en la evolución del derecho internacional de las drogas, 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 y el tráfico de ciertas

drogas<sup>2</sup>, cuando estos se efectúan con finalidades diferentes a las estrictamente médicas o científicas. Es muy importante resaltar que ni la Convención Única de 1961 ni su protocolo modificativo de 1972 establecen la obligación de penalizar el consumo de sustancias psicoactivas<sup>3</sup>.

Posteriormente, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 se fijó como objetivo, no únicamente reprimir y criminalizar, en nombre de la salud pública, el tráfico de dichas sustancias definidas como estupefacientes o sustancias sicotrópicas, sino también, en particular, “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). Conforme a lo anterior, esta Convención es en primer término un tratado de derecho penal destinado a que los países se comprometan en la lucha contra la criminalidad organizada a través de la definición de ciertas conductas como delictivas. Conviene resaltar que esta Convención -a diferencia de los instrumentos internacionales anteriores- también prevé la obligación para los Estados de penalizar el consumo, aunque no de manera absoluta e incondicionada.

Actualmente, a partir de las políticas en materia de drogas que presentan diferencias nacionales y regionales significativas, es posible distinguir teóricamente cuatro modelos de regulación jurídica de las sustancias psicoactivas, ya sean fiscalizadas, como la cocaína, o no fiscalizadas, como el alcohol. Estos modelos pueden ser englobados en cuatro tipos de políticas, cada una de ellas con supuestos distintos y orientaciones diversas.

**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 de 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.

<sup>2</sup> 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 108 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 derivados del cannabis (marihuana y hachís) y los derivados de la coca.

<sup>3</sup> La Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971 "establece reglas que los gobiernos deben seguir para otorgar licencias de producción de drogas sintéticas y alucinógenas y define la regulación de las prescripciones médicas y el comercio internacional, incluidos los casos en los que están prohibidas. Además se establecen directrices para la cooperación internacional y para la acción contra el tráfico ilícito." Thoumi, Francisco E. *La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza*. Revista NUEVA SOCIEDAD No. 222, julio-agosto 2009.

	I	II	III	IV
Filosofía implícita y Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado.</li> <li>- Consumo es vicio moral, o delito, o degradación personal.</li> <li>- Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reducción de los abusos y de los daños asociados al consumo.</li> <li>- Reducción de los daños asociados a las políticas de control en relación con el consumidor.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger salud pública en el marco de los derechos humanos.</li> <li>- Reducir los daños en todas las fases de la economía de la droga.</li> <li>- El consumo es tolerado pero desestimulado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Libre opción y escogencia.</li> <li>- Proteger al máximo la libertad individual y restringir la intervención del Estado.</li> <li>- Confianza en el papel regulador del mercado.</li> </ul>
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.

Este cuadro 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 psicoactivas mediante la prohibición absoluta de su producción y comercialización. Conforme a este modelo se han privilegiado las respuestas punitivas, en vez de la prevención, a través tanto del aumento de las conductas sancionadas por el derecho penal como de las penas mismas, sin hacer las distinciones necesarias entre las diversas poblaciones afectadas y la gravedad de las distintas conductas.

En el otro extremo se encuentra 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, y por ende concluye que las sustancias psicoactivas deben estar sometidas a reglas de mercado similares a las de cualquier otra mercancía.

En el campo intermedio, figuran dos estrategias, que tienen una perspectiva filosófica similar de salud pública y respeto por los derechos humanos de los usuarios de drogas, pero mantienen diferencias importantes en el uso del derecho penal en el campo de la producción y distribución. De un lado, están las políticas de “*reducción del daño y de minimización de los riesgos*” (modelo II), las cuales, con una perspectiva pragmática, consideran que es imposible suprimir el consumo y solo puede aspirarse a reducir los daños asociados a los usos problemáticos, para lo cual plantean que es necesario despenalizar el consumo de ciertas sustancias, a fin de evitar el marginamiento de los

usuarios. Estas estrategias se mueven dentro del ámbito prohibicionista y mantienen la criminalización de la producción y de gran parte de la distribución.

De otro lado, están las estrategias de “*legalización regulada*” o de “*regularización*” (modelo III), las cuales plantean aceptar una forma legal, estrictamente regulada, de oferta y distribución de las drogas, no sólo para contrarrestar 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 de algunos países europeos frente al alcohol ilustran en la práctica este modelo, que se deriva del convenio sobre tabaco de la Organización Mundial de la Salud. Vale la pena aclarar que la legalización regulada no supone un mercado libre; por el contrario, dichas sustancias son consideradas riesgosas para la salud y están entonces sometidas a regulaciones estrictas por parte del Estado, 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.

Un examen aislado de las actuales convenciones internacionales sobre drogas muestra que estas permiten a los Estados optar por los modelos teóricos I (guerra a las drogas) y II (reducción del daño)<sup>4</sup> frente a las llamadas sustancias psicoactivas “fiscalizadas”, como la marihuana o la heroína. En relación con esta clase de sustancias, tanto la Convención Única de 1961 como la Convención de Viena de 1988 establecen un régimen que prohíbe su producción y distribución para fines que no sean médicos o científicos. No obstante, una interpretación de estas convenciones en el marco del derecho internacional general, y en particular de las obligaciones estatales en derechos humanos, puede llevar a concluir que son hasta cierto punto admisibles modelos tipo III, pues las obligaciones en derechos humanos son prevalentes”. Y en todo caso, el régimen prohibicionista internacional no excluye que pueda hacerse un uso más racional del derecho penal y de los recursos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles, que permita restringir la aplicación de penas privativas de la libertad a las conductas graves, y conforme al cual se implementen alternativas al encarcelamiento para conductas menores. Las cifras sobre el crecimiento de la población carcelaria por delitos de drogas muestran que: i) la población interna por delitos de drogas, en total y para distintos grupos poblacionales, ha crecido a un ritmo mucho más acelerado que la población carcelaria, convirtiéndose en una de las principales causas del hacinamiento<sup>5</sup>; y ii) se

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Mientras que la población carcelaria total entre 2000 y 2014 creció en 135%, la población interna por delitos de drogas aumentó 269% durante este mismo período. De esta forma, mientras que en el año 2000, por cada 100 internos 12 lo estaban por delitos de drogas, en 2014 por lo menos 20 de cada 100 se encontraban reclusos por estas conductas. Para el caso de los hombres, de 10 de cada 100 en 2001 por delitos de drogas se pasó a por lo menos 17 de cada 100. Y para el caso de las mujeres de 40 de cada 100 a comienzos del nuevo siglo, catorce años después lo están por lo menos 45 de cada 100. De igual forma, mientras que el 11% de las personas condenadas en las cárceles en 2000 lo estaban por delitos de drogas, ese porcentaje ascendió a 21% para 2014. Lo propio ocurrió con los sindicados por delitos de drogas que pasaron de representar el 14% al 17% de la población en prisión preventiva. Ver Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio y Cruz, Luis Felipe (2015). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, pendiente de publicación.

ha terminado privando de la libertad principalmente a eslabones débiles que son, en su mayoría, personas pobres que no obtienen mayor lucro, son fácilmente reemplazables y cuyo encarcelamiento ha contribuido muy poco a desmontar las organizaciones criminales o a proteger la salud pública<sup>6</sup>. Muchas de estas personas, por ejemplo, han sido campesinos cultivadores en pequeña escala, para quienes la respuesta no debería ser el derecho penal, sino programas de desarrollo alternativo eficaces. Las alternativas al encarcelamiento estarían dentro del marco de las convenciones pues, como ha señalado la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), “un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización de drogas frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan mucho más flexibilidad a los Estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas”<sup>7</sup>. La implementación de alternativas a la cárcel no solo resulta compatible con las convenciones sino que su importancia se refuerza en la medida en que se trata de una manera de reducir, o incluso eliminar, el hacinamiento carcelario existente y, con ello, disminuir las afectaciones a los derechos humanos que este fenómeno genera<sup>8</sup>.

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 menos represivas.

Este punto fue decisivo para que en Colombia la Corte Constitucional declarara en 1994 la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988 por la sentencia C-176, pues si la penalización del consumo fuera una obligación imperativa, la Corte hubiera tenido que declararla inexecutable, por violar la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, como lo hizo algunas semanas después, en la sentencia C-221 de 1994, al declarar la inconstitucionalidad de la penalización del consumo prevista por la Ley 30 de 1986.

- <sup>6</sup> El nivel educativo es el mejor indicador disponible de la información que suministra el INPEC para aproximarse a la situación socioeconómica de los internos. El 97% de los internos del país tienen máximo bachillerato completo y el 43% máximo primaria. Si bien no está disponible la información sobre el nivel educativo desagregada por tipo de delito, con estos datos es posible deducir que la gran mayoría de las 23.764 personas internas por delitos de drogas en 2014 tenían también máximo bachillerato completo. Pero además, el 78,2% de las personas privadas de la libertad en 2014, lo estaban exclusivamente por un delito de drogas, sin concurso con otros delitos violentos o sin que el sistema judicial hubiese podido probar su pertenencia a una organización criminal. Se trata de personas pobres, que no juegan un rol importante dentro del tráfico organizado y que no representan una grave amenaza para la seguridad pública.
- <sup>7</sup> CICAD. Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas. Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD). Ministerio de Justicia y el Derecho. Gobierno de Colombia. Pág. 14.
- <sup>8</sup> Se ha estimado que, por ejemplo, de aplicar alternativas al encarcelamiento para las mujeres que han cometido algún delito de drogas, sin concurso con otra clase de delitos, el hacinamiento en centros penitenciarios femeninos desaparecería (hoy asciende a 49%) y sobraría un 18% de la capacidad actual de dichos centros. Ver Uprimny, Rodrigo; Chaparro, Sergio y Cruz, Luis Felipe (2015). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, pendiente de publicación.

La Corte Constitucional declaró la despenalización del consumo de drogas en Colombia al establecer mediante la sentencia C-221 que el porte de drogas ilícitas para uso personal, y en consecuencia el consumo, no pueden ser penalizados con el argumento de que el consumo de drogas e incluso un uso problemático de las mismas, no es en sí mismo 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 podrá 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 penal.<sup>9</sup>

En 2009 se inicia un periodo de incertidumbre legal 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 psicoactivas.<sup>10</sup> Aunque se prohibió constitucionalmente el porte para consumo, la reforma no estableció la posibilidad de penalizar, 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. Esta incertidumbre se profundizó en el año 2011 con la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453), con la cual se 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.

En 2011 varios pronunciamientos judiciales 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 trate 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, de acuerdo con 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

Desde ese momento se reestableció la despenalización del consumo de drogas con una tendencia hacia un mayor énfasis en las medidas preventivas y terapéuticas, lo que se ve reforzado 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”.

En el cuadro No. 2 se resume la regulación constitucional del consumo de drogas psicoactivas en Colombia, en la que pueden identificarse en los últimos 20 años cuatro fases fundamentales:

**Cuadro No 2. Regulación constitucional del consumo de las drogas psicoactivas en Colombia**

Fases	Descripción
<b>Fase de prohibición</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estatuto Nacional de Estupefacentes (Ley 30 de 1986): penalización del porte y del consumo.</li> </ul>
<b>Fase de despenalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencia C-176 de 1994: declara la constitucionalidad de la Convención de Viena de 1988.</li> <li>• Sentencia C-221 de 1994: declara la inconstitucionalidad de la penalización del porte y consumo (libre desarrollo de la personalidad – artículo 16 de la Constitución)</li> </ul>
<b>Fase de incertidumbre legal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diciembre 2009: reforma al artículo 49 (derecho a la salud) con la cual se prohibió el porte para el consumo de sustancias psicoactivas. No se establece, sin embargo, la posibilidad de penalizar al consumidor y reconoce su derecho a la dosis personal. El porte implica medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas con consentimiento de la persona.</li> <li>• Ley 1453 de Seguridad Ciudadana: eliminó del Código Penal la disposición que exceptuaba el porte de la dosis personal para el consumo.</li> </ul>
<b>Fase de regreso a la despenalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sentencia C-574 de 2011: aclara que la reforma del artículo 49 no autoriza penalizar el porte.</li> <li>• La Corte Suprema de Justicia continuó reiterando su jurisprudencia sobre aprovisionamiento.</li> <li>• Ley 1566 de 2012: normas para la atención integral del consumidor.</li> </ul>

## Recomendaciones sobre el marco jurídico de la política de drogas

- Es necesario promover frente a las sustancias psicoactivas tanto legales como hoy fiscalizadas un enfoque que sea al mismo tiempo de salud pública y de derechos humanos, lo cual implica que las políticas frente a las sustancias psicoactivas deben respetar las obligaciones de los Estados en derechos humanos, pues estas obligaciones son prevalentes frente al derecho de las drogas, tanto a nivel internacional como a nivel constitucional.
- El reconocimiento de la evidencia sobre el fracaso y los enormes costos del modelo de prohibición estricta o “guerra a las drogas”, debería llevar a la implementación, bajo mecanismos de monitoreo y evaluación integrales, de modelos de prohibición o despenalización flexibles. Dentro de estos modelos resulta prioritaria y urgente la implementación de alternativas al encarcelamiento para delitos menores de drogas, lo cual podría contribuir a corregir las violaciones a los derechos humanos de los internos como consecuencia de los altos niveles de hacinamiento carcelario existentes y a hacer un uso más racional del derecho penal y de los recursos policiales, judiciales y penitenciarios disponibles.

## 3.2. Consumo de drogas

Colombia es quizás uno de los países en los que se observa con 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 muestran una tendencia a la reducción del consumo de sustancias lícitas como el alcohol y el tabaco y al aumento del uso de sustancias psicoactivas controladas, en particular la marihuana en población general y en grupos de alta vulnerabilidad tales como escolares y universitarios. Esta tendencia es concordante con lo descrito por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2012), ya que aun cuando en la mayor parte del mundo el uso de sustancias ilícitas tiende a estabilizarse, varios países en desarrollo muestran incrementos en los patrones de uso.

A pesar del aumento en el número de consumidores y de la diversidad de drogas disponibles, la situación de Colombia es intermedia entre los siete países de Suramérica que cuentan con cifras sobre consumo de drogas. Colombia tiene tasas de prevalencia del consumo similares a las de Bolivia, superiores a las de Ecuador y Perú, pero inferiores a las de Argentina, Chile y Uruguay (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

Los cambios observados en los últimos años son una señal de alerta temprana que debe ser atendida a tiempo por las autoridades. Algunos ejemplos de estas alertas son:

1. La situación del consumo en zonas como Antioquia y en población universitaria refleja tendencias de uso similares a las de Estados Unidos o Europa. La problemática del consumo de drogas se concentra en zonas geográficas específicas como Antioquia, la zona Cafetera, Valle del Cauca y Bogotá, en algunos casos con consumos preocupantes de alto riesgo como el uso de drogas por vía parenteral como la heroína (Mejía, 2014).
2. El crecimiento del consumo de heroína y su expansión en Bogotá, Medellín, Armenia, Pereira, Santander de Quilichao, Cali y Cúcuta. Aunque de este consumo se reportan cifras marginales en comparación con otros países del mundo, sus consecuencias en salud pública y otros aspectos son muy preocupantes, especialmente con relación a infecciones de VIH y otras infecciones que se transmiten por vía sanguínea.
3. La diversificación hacia el uso de sustancias diferentes. En 2013, según los datos del Sistema basado en centros y servicios de tratamiento (Suicad), se reportó el uso de 36 sustancias diferentes, incluyendo algunas nuevas en el país como el 2CB y las metanfetaminas (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2014).

- La información que ofrecen los estudios epidemiológicos sobre el consumo de drogas de alcance nacional que se han desarrollado en Colombia en población general (2008 y 2013), en población escolar (2001 y 2011) y en población universitaria (2009 y 2012) resaltan una tendencia a la reducción del consumo de tabaco y estabilidad en el consumo de alcohol, pero estas dos sustancias continúan siendo las de mayor uso y las que mayores impactos negativos generan en la salud. Paralelamente, los estudios indican un aumento general del uso de sustancias como la marihuana, con indicadores de uso reciente del 3.3 % de la población general, el 11.5 % de la población universitaria y el 5.22 % en población escolar.

**Tabla 1. Prevalencia de último año en el consumo de marihuana**

Estudios epidemiológicos	Año 1	Año 2
Población General Comparativo 2008 y 2013	2,27 %	3.3 %
Universitarios Comparativo 2004 y 2011	11,21 %	15,01 %
Escolares Comparativo 2009 y 2011	6,62 %	6,17 %

Fuente: Estudios epidemiológicos de consumo de sustancias psicoactivas realizados en Colombia<sup>11</sup>

La marihuana es la sustancia psicoactiva controlada de mayor consumo en casi todos los países. De acuerdo con el Informe Mundial de Drogas de las Naciones Unidas de 2013, su consumo global aumentó en un 3.9 % respecto al 2012. En el caso de las tasas de prevalencia en último año en Colombia, el consumo de marihuana presenta aumentos significativos para el caso de la población general (de 1.03 puntos porcentuales, lo que equivale a un aumento superior al 50 % entre 2008 y 2013) y universitaria (de 3.8 puntos porcentuales, lo que equivale a un aumento de 34 % entre 2004 y 2011). El estudio en población escolar muestra estabilidad en el uso reciente de esta sustancia, y un leve aumento de menos del 1% en uso actual o prevalencia de uso en el último mes.

El consumo de cocaína se ubica en un segundo lugar, con consumos de uso reciente notoriamente menores en todos los grupos de estudio: 0,7 % 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 2001<sup>12</sup> sugiere que el consumo de cocaína no ha aumentado en ninguno de estos dos grupos y que incluso habría mostrado un descenso en la población escolar (Mejía, 2014).

<sup>11</sup> Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2008, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Población Escolar Colombia 2011, II Estudio Epidemiológico Andino sobre Consumo de Drogas en la Población Universitaria Informe Colombia 2012, Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013.

<sup>12</sup> 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.

Tabla 2. Prevalencia de último año de sustancias psicoactivas

Estudios epidemiológicos	Cocaína		Basuco		Heroína		Éxtasis		Inhalables	
	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
<b>Población General</b> Comparativo 2008 y 2013	0,72	0,7	0,17	0,21	0,02	0,03	0,28	0,19	0,22	0,26
<b>Universitarios</b> Comparativo 2004 y 2011	2,37	2,12	0,81	0,64	**	0,03	3,29	3,15	6,07	7,98
<b>Escolares</b> Comparativo 2009 y 2011	1,59	2,18	1,41	0,43	**	0,36	2,78	0,84	3,23	1,97

Fuente: Estudios epidemiológicos de consumo de sustancias psicoactivas realizados en Colombia

\*\*No se realizó el comparativo.

Con respecto a otras drogas, los estudios en población general y escolar indican que el consumo de basuco tiende a disminuir y su uso se limita cada vez más a poblaciones marginalizadas (Pérez, 2014). Otras sustancias que completan el mapa del consumo son aquellas de origen sintético, tales como el éxtasis, las sustancias volátiles o inhalantes y los medicamentos controlados que se usan sin que medie prescripción médica 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 (Pérez, 2014). El LSD, por ejemplo, aparece en el estudio en población universitaria como la segunda sustancia de mayor uso reciente entre los estudiantes.

### La respuesta del Estado frente al consumo de drogas

En el país se han hecho múltiples esfuerzos a lo largo de las últimas décadas para comprender la magnitud y la naturaleza del consumo de drogas. Dichos esfuerzos se han diseñado 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, basada en conceptos de salud pública, desarrollo, bienestar y calidad de vida.

Muchas de las iniciativas que se han emprendido desde esta última perspectiva han estado desconectadas unas de otras y no han contado con una plataforma política, normativa y financiera que les dé sistematicidad o sustento y las 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, lo cual ha debilitado la importancia que este tema debería ocupar en la agenda social, política e institucional del país. Ir de un extremo a otro ha ido en deterioro del capital técnico alcanzado, creando además confusión en los enfoques, metodologías y objetivos, así como en la manera como la sociedad en su conjunto se aproxima al consumo de drogas y al consumidor mismo.

Para atender el consumo de drogas, desde 2007 el Gobierno Nacional aprobó la “Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto”,

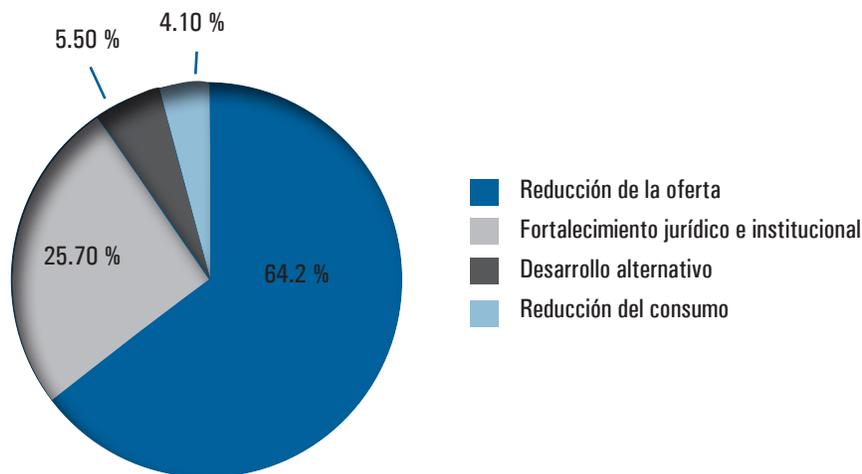
con el liderazgo de Ministerio de Salud y Protección Social y el concurso de 17 entidades agrupadas en la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas. Esta política propone cuatro ejes operativos: prevención, mitigación, superación y capacidad de respuesta, que se desarrollan a través de 22 programas y la gestión de 7 entidades.

A partir del marco de referencia que constituye la Política se inició el proceso de ejecución de la misma en dos vías complementarias: por una parte, la formulación de un plan operativo nacional que no se ha logrado formular efectivamente y, por otra, el proceso de descentralización de la política a través del diseño de planes operativos territoriales por medio de los cuales se promueve el trabajo de algunos comités locales de prevención, alcanzando amplia divulgación de la política y brindando asistencia técnica para la formulación de planes operativos territoriales.

Estos lineamientos técnicos han permitido pilotear modelos de trabajo como los de base comunitaria; adicionalmente, han integrado a las metas temas como la reducción de riesgos, daños y demás consecuencias del consumo y han reconocido el lugar que ocupa la gestión territorial. También, se ha promovido el trabajo en marcos como el de la vulnerabilidad, la salud pública, los derechos humanos y la inclusión social como fundamentación para la acción.

Sin embargo, las políticas nacionales que se han diseñado para enfrentar el consumo de drogas no han logrado repercutir en la realidad por falta de inversión y por la ausencia de una arquitectura institucional adecuada que garantice la continuidad en las acciones. El impacto de los lineamientos técnicos desarrollados por la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas en 2008-2009, aunque muy relevantes, ha sido mínimo porque ni a nivel central ni a nivel municipal ha habido asignación de recursos para diseñar y poner en marcha acciones concretas encaminadas a reducir el consumo de drogas en el país.

Como se puede constatar en el Gráfico 1, en la política frente a las drogas persiste un enorme desequilibrio en las cifras de gasto en las acciones para confrontar el consumo de drogas cuando se les compara con las asignadas a reducir la oferta. En particular, el presupuesto asignado a políticas de reducción de oferta es más de 15 veces mayor al asignado para políticas de reducción del consumo.



**Gráfico 1: Gasto del Estado colombiano en la política de drogas en 2010**

Fuente: Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas, 2010. DNP y MJD.

Las estructuras del Estado a las que se hace referencia incluyen cuatro componentes: las normas y leyes; las instituciones; la calificación de las personas involucradas; y los recursos asignados. La normatividad está llena de elementos dispares y carentes de un hilo conductor en muchos casos, o inaplicables por la ingente cantidad de recursos que requiere su implementación. En lo relacionado con las instituciones, el núcleo de atención del problema del consumo de drogas se encuentra ubicado en el Ministerio de Salud y Protección Social, pero este Ministerio sólo cuenta con una pequeña oficina que tiene asignadas otras funciones y sufre de una constante rotación de personal. En cuanto a la calificación profesional en las instituciones responsables, con demasiada frecuencia no se cuenta con el personal calificado para asumir estas funciones.

Por otra parte, se carece de estructuras a manera de Programas que le den protagonismo y liderazgo al tema en los ámbitos nacional y territorial. 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 impacto del consumo. No obstante, en la mayoría de los casos, 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.

Finalmente, no se asignan recursos para evaluar las acciones de reducción de la demanda: aun cuando se habla constantemente de la importancia de tomar decisiones “basadas en la evidencia”, no se cuenta con evaluaciones sistemáticas de los programas preventivos, ni de tratamiento, ni de ninguna otra acción en ese campo, ya sea a nivel público o privado.

Como resultado, hoy se observa un gran 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 el Estado colombiano se ha limitado a vagas campañas de radio y televisión anunciando “un país libre de drogas”.
- En tratamiento: a pesar de que se reconoce que hay por lo menos 484.000 personas con necesidad de tratamiento por consumo de sustancias ilícitas (Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013), el Estado colombiano tiene una capacidad de atención, a nivel residencial, que difícilmente supera una de cada mil personas en esa condición; la oferta a nivel ambulatorio no llega al 5 %.
- En mitigación y reducción de daño: se han hecho unas aproximaciones mínimas y las evaluaciones de esas intervenciones no han sido concluyentes. Se requieren acciones concretas y sostenidas implementadas por entidades con conocimiento especializado sobre la materia y en los métodos de atención a los usuarios de drogas.

Así las cosas, 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 prioritario a pesar del reconocimiento de que afecta a un gran número de personas, especialmente a menores de edad.

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 históricamente a los temas de reducción de oferta dentro de la política de drogas. Pero el tránsito a ser un país en donde cada vez se consumen más sustancias psicoactivas amerita la revisión del lugar que en adelante debe ocupar el tema del consumo de drogas y su atención dados los altos costos en salud que no hacerlo tendría para el país.

## Recomendaciones sobre las políticas frente al consumo de drogas

- 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- Los retos de actuar con decisión frente a este fenómeno 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 lo ha sido en los últimos años, sino que 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 aspectos en 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.

Frente a la prevención del consumo de drogas:

- 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.
- 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. Las acciones preventivas deberán centrarse en los menores de edad.
- Deben implementarse 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.
- Las estrategias preventivas con las que se trabaje deberán estar fundamentadas en 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 estos principios, se les puede considerar razonablemente universales, lo cual no significa que deban aplicarse exactamente de la misma manera en todas partes.

Frente al tratamiento del consumo de drogas:

- La función vital del Estado sería asegurar la calidad de los tratamientos existentes, y de los centros en los cuales se imparten, sean públicos o privados. Esto es especialmente importante en el caso de niños y adolescentes.
- 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.

Reducción de daños:

- 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.
- 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.

Investigación y evaluación:

- Todas las intervenciones en reducción de la demanda deberán ser sometidas a evaluaciones sistemáticas y de largo alcance, y los resultados deberán ser públicos.
- El Estado debe apoyar en forma inmediata el inicio de los procesos de evaluación. En un plazo de 5 años, el Estado apoyará financieramente solo aquellos programas que hayan sido evaluados o estén en proceso de evaluación. La metodología para llevarlos a cabo ya existe.
- La agenda de investigación debe conservar 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 con sistemas de información centralizados.

- 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 NIDA y la OMS/OPS.

### 3.3. Producción y tráfico de drogas

Desde hace más de cuarenta años en Colombia ha existido la producción de sustancias psicoactivas controladas, o drogas ilícitas. A pesar de que en Colombia también se producen heroína y marihuana, la cocaína es la sustancia psicoactiva más importante en términos de producción y generación de recursos para las economías ilícitas de las cuales se financian los grupos armados ilegales.

Antes de 1994 Colombia era un cultivador marginal de hoja de coca, pero ya era un jugador fundamental en el procesamiento y tráfico de cocaína. Con las políticas de interdicción lideradas por el gobierno Fujimori en el Perú durante la primera mitad de los noventa, las cuales lograron bloquear el tránsito aéreo de los centros de cultivo en Perú y Bolivia con los centros de procesamiento de pasta y base de coca en clorhidrato de cocaína en Colombia, los cultivos de hoja de coca se trasladaron a Colombia, creciendo de un nivel cercano a las 40,000 hectáreas cultivadas en 1994 a un nivel cercano a 160,000 al final de la misma década.

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 Farc y los grupos paramilitares con negocio del narcotráfico.

En respuesta al deterioro de las condiciones de seguridad, y al aumento en los cultivos de coca y la producción de cocaína durante la segunda mitad de los 90s, los gobiernos de Colombia y Estados Unidos crearon una estrategia antidrogas y de seguridad conocida como Plan Colombia. Con este Plan, que fue parcialmente financiado por recursos de cooperación de Estados Unidos, 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); y, adicionalmente mejorar las condiciones de seguridad recuperando amplias zonas del territorio colombiano que se encontraban bajo el control de grupos armados ilegales (ver DNP, 2006 y GAO, 2008).

De acuerdo con las cifras disponibles del Departamento Nacional de Planeación, 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 este mismo compo-

nente. Con esto, el gasto conjunto de Colombia y EE.UU. en el componente militar del Plan Colombia alcanzó el 1.1 % del PIB anual.

Inicialmente, esta iniciativa estaba concebida como una estrategia antinarcoóticos; sin embargo, a los pocos años de funcionamiento el gobierno de EE.UU. permitió destinar recursos para objetivos contrainsurgentes financiando la compra de helicópteros e inteligencia militar, entre otras cosas, para la lucha contra las guerrillas, especialmente las Farc.

En materia de seguridad los resultados de las grandes inversiones que se han hecho son positivos: los principales indicadores de violencia han mostrado un fuerte descenso en los últimos 15 años. La tasa de homicidios se redujo en casi un 70 %, pasando de más de 70 homicidios por cada 100.000 habitantes en el año 2000, a aproximadamente 28 según la cifra registrada en el 2014. Lo mismo sucede cuando se analizan los datos de secuestro y otros indicadores de violencia y criminalidad en Colombia.

En su lucha antinarcoóticos, el Plan Colombia se enfocó en diferentes estrategias para combatir la producción y tráfico de cocaína. Entre otras, se destacan las campañas de aspersión aérea de cultivos de coca, campañas de erradicación manual (estrategia que comenzó en 2005), 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 para el procesamiento de cocaína (*crystalizaderos*), y la incautación de cargamentos de cocaína en ruta hacia el exterior.

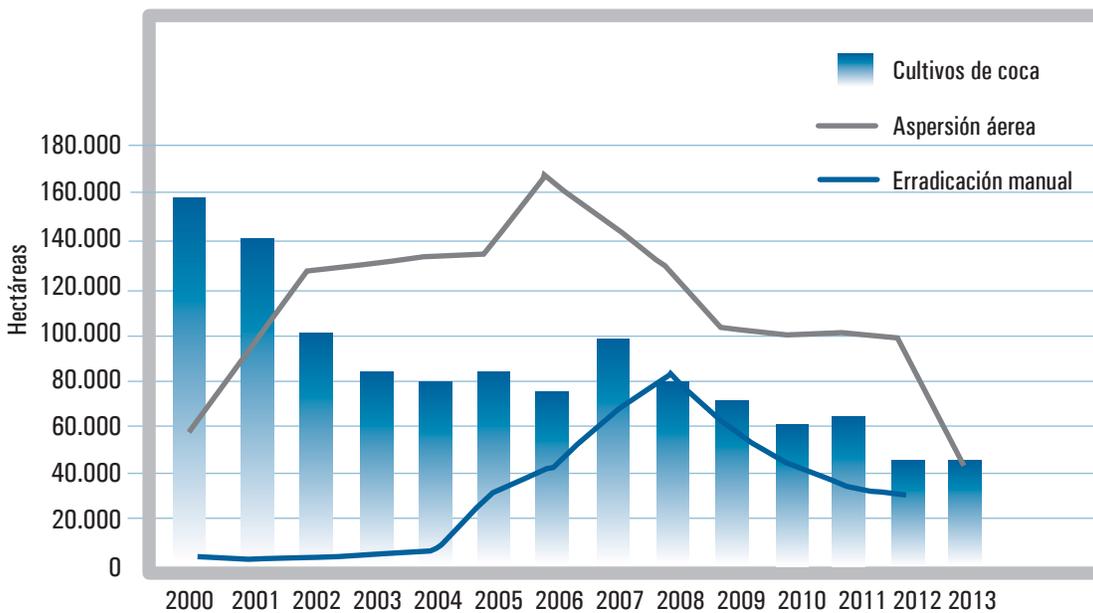
De las políticas antidroga implementadas bajo el Plan Colombia, la aspersión aérea se constituyó en una de las principales estrategias de reducción de oferta, recibiendo millonarias inversiones. En los últimos catorce años, se han asperjado con herbicidas (glifosato) más de 1'800,000 hectáreas cultivadas con coca, con un promedio anual de aproximadamente 120 mil hectáreas, de las cuales casi la mitad estaban ubicadas en los departamentos de Putumayo y Nariño, al suroeste del país. Como lo muestra el Gráfico 2, el pico más alto de aspersión en el país fue el año 2006, con más de 170,000 hectáreas fumigadas en todo el país en ese año.

Dentro de las estrategias de erradicación manual, la erradicación forzosa es la estrategia que más ha disminuido (ver Gráfico 2). La erradicación manual forzosa se desarrolla con la intervención de los Grupos Móviles de Erradicación (GME), el Ejército, la Armada 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 esta asignación disminuyó a \$31,585 millones de pesos (una disminución 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 mejoramien-

to social y económico que le permitan sustituir la siembra de cultivos ilícitos por 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 campesinas que han estado vinculadas a la producción de hoja de coca recursos y soporte técnico para que abandonen las actividades agrícolas ilícitas y se dediquen a actividades lícitas.



**Gráfico 2. Hectáreas cultivadas con coca, aspersión aérea y erradicación manual en Colombia 2000 - 2013**

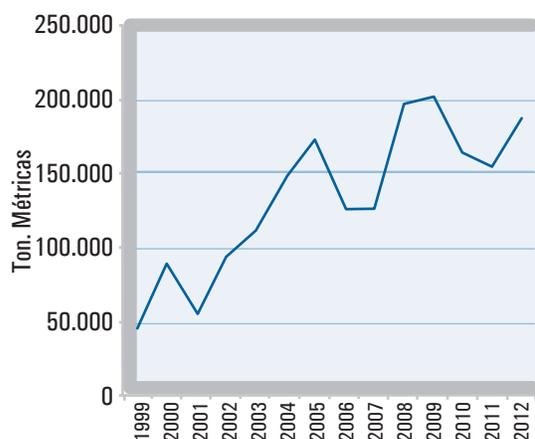
Fuente: SIMCI-UNODC

Con el cambio en la orientación de las estrategias antidroga ocurrido entre 2007 y 2008, el gobierno colombiano empezó a hacer menos énfasis en atacar los eslabones de menor importancia de la cadena de producción y tráfico (i.e., en atacar los cultivos de coca), al tiempo que se dirigieron los esfuerzos hacia labores de interdicción. Con dicho cambio, el número de hectáreas asperjadas pasó de 172,000 en 2006, a aproximadamente 104,000 en 2009 (una reducción de más del 40 % en tan sólo tres años), mientras que 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 3A y 3B presentan la evolución de las incautaciones de cocaína en territorio colombiano y la evolución del número de laboratorios y cristalizaderos destruidos por las autoridades colombianas. Como se puede apreciar en dichos gráficos, tanto las

incautaciones de cocaína como la destrucción de laboratorios y cristalizaderos aumentaron de manera casi continua en el tiempo desde el año 2001.

A) Incautaciones de cocaína



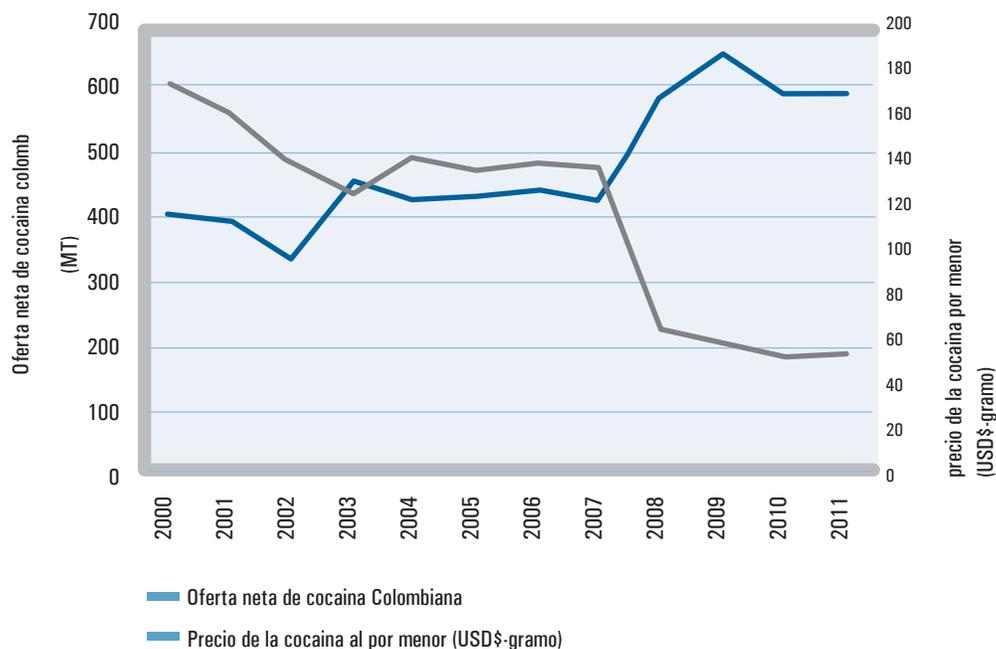
(B) Destrucción de laboratorios



**Gráfico 3. Incautaciones de cocaína y detección y destrucción de laboratorios para el procesamiento de cocaína**

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional (2013)

El cambio de énfasis en las estrategias de reducción de oferta a partir de 2007 indujo una fuerte contracción de la oferta neta de cocaína colombiana (producción potencial menos incautaciones en Colombia) de casi un 50 %, que tuvo efectos en los mercados internacionales de cocaína: 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 4).



**Gráfico 4. Producción potencial de cocaína colombiana neta de incautaciones y precio de la cocaína en EE.UU.**

Fuente: Castillo et al. (2014)

## Caracterización actual de la producción y tráfico de drogas en Colombia

Según el censo de cultivos de coca realizado por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), en 2013 Colombia tenía aproximadamente 48.000 hectáreas cultivadas de coca, un 25 % menos que en 2011 cuando el área neta de cultivos era de aproximadamente 64.000 hectáreas. Como se observa en el Gráfico 5, el número de hectáreas cultivadas con coca en el país viene disminuyendo en los últimos años. Hoy en día el país tiene menos de la mitad del área sembrada que la que tenía en 2007 y un poco menos de una tercera parte de la que tenía en el año 2000.

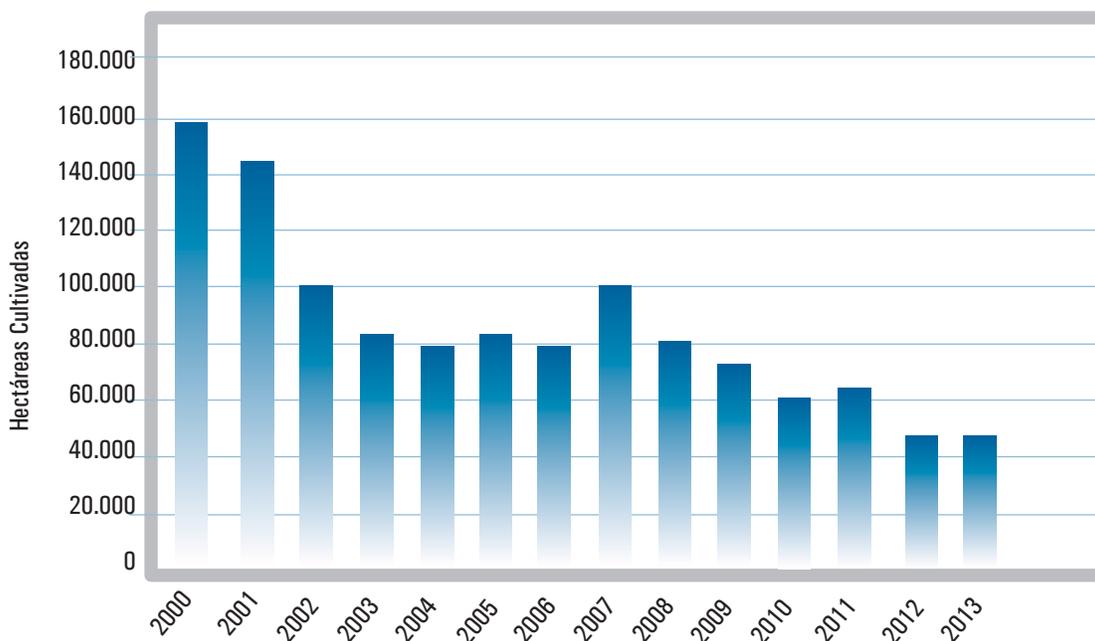


Gráfico 5. Área cultivada con coca en Colombia, 2000-2013

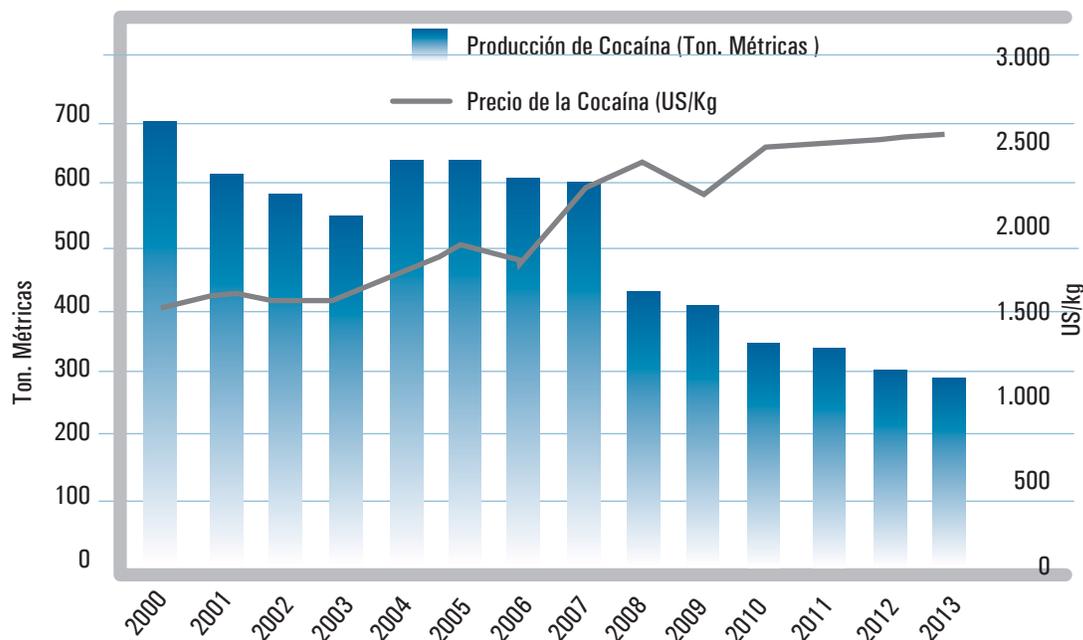
Fuente: SIMCI UNODC

Los cultivos de hoja de coca en Colombia se encuentran, en promedio, en un poco menos de 200 municipios (18 % del total de los municipios), distribuidos en un área de 225 mil kilómetros cuadrados (19 % de la superficie total). La ubicación de los cultivos de coca es altamente concentrada: casi la mitad de los cultivos (47 %) se encuentran en sólo 10 municipios (menos del 1% del total de municipios, y del 5 % de los municipios con presencia de coca).

La producción potencial de cocaína en los últimos años también ha venido disminuyendo, aunque a un ritmo menor que los cultivos de hoja de coca<sup>13</sup>. Como se aprecia en el Gráfico 6, la producción potencial de cocaína pasó de un promedio de casi 600

<sup>13</sup> A pesar de que esto en principio puede sonar contradictorio (que los cultivos de hoja de coca disminuyan más rápido que la producción potencial de cocaína), varios factores explican estos hechos. Entre otros, aumentos en la densidad de arbustos de coca por hectárea; aumentos en productividad (que permiten mayor producción de cocaína con menores cantidades de hoja de coca); e incrementos en el procesamiento de hoja y pasta de coca provenientes de países vecinos como Perú, en donde los cultivos han venido aumentando en los últimos años.

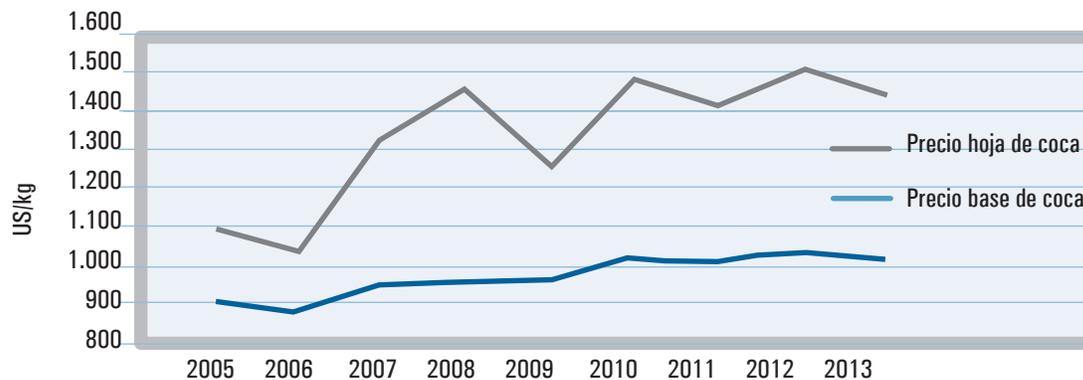
toneladas métricas por año entre 2000 y 2006, a aproximadamente 290 toneladas métricas en el año 2013. Como consecuencia de esta contracción en la producción potencial de cocaína en los últimos años, se ha observado un aumento en los precios de la cocaína de niveles cercanos a los USD\$2,200 /kilogramo en 2006 a niveles superiores a los USD\$2,500/kilogramo en 2013 (UNODC, 2014).



**Gráfico 6: Producción potencial y precio de la cocaína en Colombia, 2000-2013**

Fuente: SIMCI-UNODC

Como consecuencia de la disminución de los cultivos de hoja de coca y de la producción potencial de cocaína, los precios de productos intermedios como la pasta y la base de coca también han aumentado en los últimos seis años. Como se aprecia en el Gráfico 7, los precios de la pasta de coca han aumentado un poco más del 12 % en los últimos siete años, mientras que los de la base de coca en casi un 50 %.

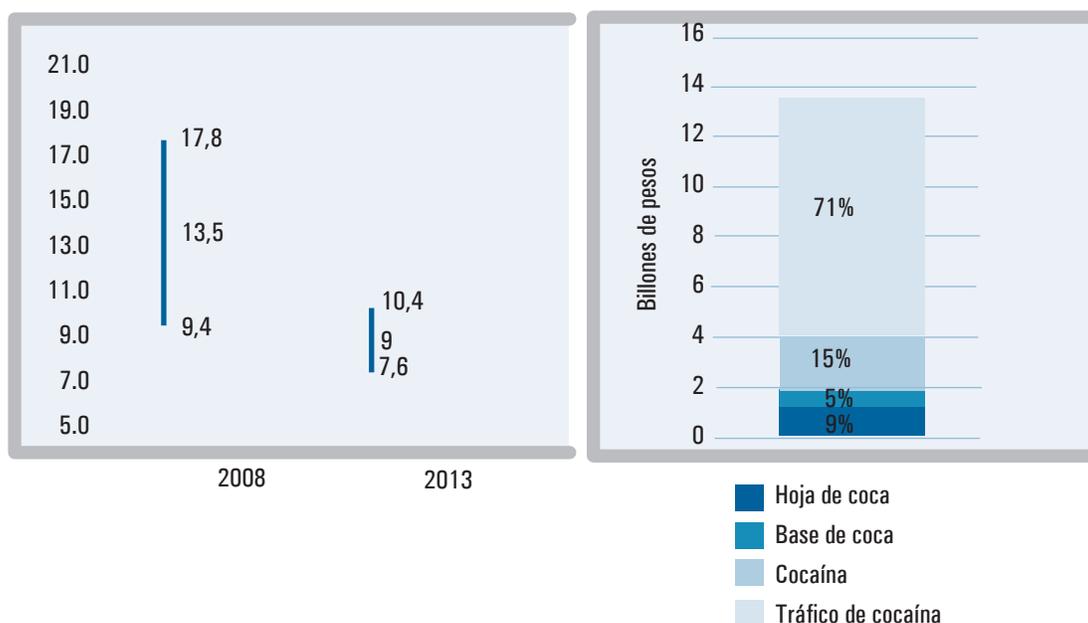


**Gráfico 7. Precios de la hoja de coca, pasta y base de coca 2007-2013**

Fuente: SIMCI-UNODC

La mayor parte de la cocaína producida en Colombia es exportada. Se estima que cerca de un 55 % a 60 % de la producción se vende en mercados de América del Norte, y el restante 40 % - 45 % es exportado hacia mercados europeos<sup>14</sup>. Mientras en el año 2008 cerca del 65 % de la cocaína consumida en el mundo había sido producida en Colombia, a 2012 se estima que esta cifra se ha reducido a aproximadamente el 55 %.

Los ingresos que generan la producción y tráfico de cocaína en Colombia son muy significativos. De acuerdo con Mejía y Rico (2014), a 2008 el narcotráfico generaba ingresos brutos cercanos a los \$13.6 billones de pesos (aproximadamente \$7.5 billones de dólares), lo que equivalía en ese año al 2.5 % del PIB de ese año. Para el año 2013, las estimaciones indican que la producción y tráfico de drogas en Colombia generaron ingresos anuales por casi \$9 billones de pesos (1.2 % del PIB). En el Gráfico 8 se observa el valor agregado del narcotráfico en 2008 y 2013 (panel izquierdo) y su distribución en los cuatro eslabones principales de la cadena de producción y tráfico de cocaína: cultivo de hoja de coca, producción de pasta y base, producción de clorhidrato de cocaína y el tráfico de cocaína hasta que esta deja de estar en manos de traficantes colombianos (panel derecho). Como se puede apreciar en este gráfico, más del 70 % del valor agregado producido por la cocaína en Colombia lo explica el eslabón del tráfico, mientras que eslabones iniciales como el cultivo de coca o el procesamiento de la hoja de coca en pasta y base explican porcentajes muy pequeños del valor total de toda la cadena de producción y tráfico: 9 % y 5 % respectivamente.



**Gráfico 8. Valor agregado de la producción y tráfico de cocaína en Colombia y su distribución en los diferentes eslabones de la cadena, 2008 y 2013**

Fuente: Mejía y Rico (2014)

<sup>14</sup> Aunque no existen datos oficiales, la producción de cocaína que permanece en Colombia para satisfacer el mercado interno representa una proporción minúscula de la producción total.

Después de casi 50 años enfrentando el narcotráfico en todos sus eslabones, el Estado colombiano cuenta con una caracterización clara de la oferta de drogas y, como consecuencia, existe evidencia sobre los factores que explican esta problemática y la efectividad de las estrategias para enfrentarla.

La presencia de cultivos ilícitos en Colombia es ante todo consecuencia de la ausencia de las capacidades efectivas del Estado para ejercer el debido control institucional del territorio y garantizar en el mismo la vigencia del Estado de Derecho. Ante dicha ausencia, estructuras armadas y organizadas de poder ilegal asumen, con bajos costos y poca oposición efectiva por parte de las instituciones, el control del territorio y generalmente logran la instrumentación del territorio y de los habitantes para sus fines políticos o simplemente criminales.

Por lo tanto, la disposición territorial de los cultivos ilícitos es una expresión de condiciones que permiten o favorecen el uso ilegal del territorio siendo los cultivos ilícitos solo una modalidad, entre varias, del uso ilegal del territorio que genera consecuencias sobre la seguridad y demás derechos de los habitantes. Otras son la minería ilegal, la extracción ilegal de recursos naturales de flora y fauna, el refugio para acciones de extorsión económica y el secuestro, entre otras. Así, a medida que la ruralidad se aleja de los grandes centros de poder y de presencia institucional, las capacidades institucionales del Estado se van reduciendo lo que aumenta la vulnerabilidad de un territorio como objeto de explotación ilegal.

Asimismo, 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 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 de movilidad, la instrumentación de las organizaciones sociales y campesinas, la descomposición del capital social y de la cohesión familiar, entre otros males.

Adicionalmente, son enormes los 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 sembradas con cultivos ilícitos.
- ii. Las prácticas utilizadas en los cultivos de coca generan degradación severa a la fertilidad del suelo, por ausencia de fertilización y de manipulación de su fertilidad. 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 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

Los análisis de las acciones ejecutadas para enfrentar el cultivo, la producción y el tráfico de drogas en el país arrojan información crucial para la revisión y definición del enfoque, estrategias y objetivos para reducir la oferta de drogas en el país:

Con respecto a las políticas para la reducción de la producción de cultivos ilícitos, y específicamente de cocaína, la evidencia empírica disponible muestra que la 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 los habitantes, es claramente ineficaz, ineficiente, excesivamente costosa para la legitimidad de la institucionalidad estatal frente a la comunidad e implica riesgos a la salud y al medio ambiente. Donde no hay presencia estatal, o la misma es muy precaria, la erradicación –independientemente de la modalidad que se haya utilizado– es contrarrestada con la resiembra o la siembra de nuevos lotes en la misma zona.

Hasta ahora las evaluaciones muestran que la estrategia de aspersión aérea de cultivos ilícitos es muy poco efectiva. En particular, los resultados indican que por cada hectárea asperjada con glifosato (el herbicida utilizado en las campañas de aspersión), los cultivos ilícitos se reducen, en promedio, en 0.035 hectáreas. En otras palabras, para eliminar una hectárea de coca mediante la aspersión aérea, se necesitaría fumigar cerca de 30 hectáreas (Mejía, Restrepo y Rozo, 2015). Las estimaciones de estos estudios indican que asperjar una hectárea de coca cuesta aproximadamente \$2.600 dólares. Con una efectividad promedio de 0.035 hectáreas eliminadas por cada hectárea asperjada; el costo de eliminación de una hectárea de coca mediante esta estrategia es de cerca de \$72.000 dólares. Desde el punto de vista costo-efectividad, esta política resulta muy ineficiente, pues el valor de la hoja de coca sembrada en una hectárea es de aproximadamente \$400 dólares, y el valor de la cocaína que de allí se puede extraer de cerca de \$3.600.

Los costos de la aspersión sin embargo, no se limitan exclusivamente a los monetarios. Mejía y Camacho (2014) demuestran que la exposición al glifosato utilizado en la aspersión de cultivos ilícitos tiene un efecto causal sobre la incidencia de enfermedades dermatológicas, respiratorias y en la pérdida no deseada de embarazos. Además, otros autores han mostrado que la aspersión aérea de cultivos ilícitos tiene efectos negativos sobre el medio ambiente, especialmente cuando el herbicida utilizado entra en contacto con fuentes de agua y las contamina, afectando la población de anfibios. Por último, otros estudios han mostrado como la aspersión aérea de cultivos ilícitos lleva a un deterioro de la confianza en las instituciones de Estado, y muy especialmente en la confianza que reportan los pobladores hacia la Policía Nacional.

1. **Es ineficaz desde el punto de vista de la 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, aseguran la persistencia regional de los cultivos ilícitos. La evidencia disponible de evaluaciones de impacto muestra que las aspersiones con glifosato no tienen ningún efecto o, si lo tienen, este es muy bajo. La evaluación de impacto más positiva de las campañas de aspersión con glifosato muestra que por cada hectárea adicional fumigada, los cultivos ilícitos se reducen entre 0.02 y 0.06 hectáreas, con un costo medio de destruir una hectárea con coca mediante la fumigación de aproximadamente \$115 millones de pesos (Mejía, et al., 2014). La relación entre esfuerzo realizado y la disminución del área es tan bajo (por cada 32 hectáreas asperjadas o erradicadas en forma forzosa disminuye una hectárea en el censo anual de área en coca) que es imposible afirmar que la explicación detrás de la disminución de los cultivos ilícitos en los últimos años sea la aspersión aérea con herbicidas o las campañas de erradicación forzosa.

2. **Es ineficiente, desde el punto de vista de los recursos y el esfuerzo realizado.** En los últimos diez años se han asperjado y erradicado en forma manual cerca de 1.7 millones de hectáreas, pero la reducción acumulada ha sido apenas de 38,5 mil 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 \$3 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 los \$115 millones de pesos por hectárea neta erradicada, aun suponiendo que la erradicación explica la disminución del área.
3. **Implica degradación de la percepción de legitimidad del Estado y sus instituciones** por parte de los campesinos afectados por el problema de los cultivos ilícitos. Tanto la aspersión como la erradicación manual forzosa 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 (García, 2011).
4. **Implica riesgos ambientales por desplazamiento de cultivos ilícitos a zonas de mayor valor ambiental.** Ante la presión de la aspersión y la erradicación manual forzosa los cultivos ilícitos han ido migrando hacia los parques nacionales naturales, los resguardos indígenas y hacia territorios colectivos de comunidades negras, en donde la acción del Estado debe enfrentar limitaciones legales o internacionales. Esos territorios se han vuelto “santuarios”, donde los cultivos ilícitos encuentran mayor protección frente a la acción del Estado, pero donde los daños ambientales, la conflictividad internacional y la afectación a comunidades vulnerables es mucho mayor.
5. **Implica riesgos a la salud por el contacto directo con el herbicida glifosato.** Contrario a lo que han afirmado algunas entidades del Estado y el gobierno de

Estados Unidos, sí existe evidencia académica independiente que muestra que las aspersiones con glifosato afectan la salud de las poblaciones rurales que viven en las zonas de cultivos. La evidencia muestra que el uso de la aspersión aérea con glifosato causa problemas de salud asociados a trastornos dermatológicos y aumenta la probabilidad de sufrir abortos. Tanto estudios empíricos (Mejía y Camacho, 2014), como trabajo de campo realizado por académicos (Cox, 1995 y Sanborn et al., 2004, entre otros) muestran que existe una mayor incidencia de algunas enfermedades asociadas directamente con las aspersiones con glifosato.

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 de 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 del territorio bloquean con amenazas e intimidación las iniciativas de erradicación voluntaria, en la medida que afectan sus estructuras de financiamiento. Adicionalmente, la erradicación manual forzosa ha resultado muy costosa en zonas donde algunos grupos armados como las Farc han sembrado minas para proteger los cultivos. Anualmente, decenas de personas pertenecientes a los grupos móviles de erradicación (GME) y a las Fuerzas Armadas han perdido la vida o han resultado mutilados por la explosión de minas antipersona mientras llevan a cabo labores de erradicación forzosa.

El desarrollo alternativo en Colombia ha tenido resultados mixtos cuando se evalúan en términos de su efectividad en la reducción de los cultivos ilícitos. En muchas ocasiones, es el mal diseño e implementación lo que explica los pocos resultados, y no su concepción como estrategia de desarrollo rural lícito. El único programa exitoso según la evidencia reseñada en el estudio fuente, es el Plan de Consolidación Integral de la Macarena – PCIM. Esta fue 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 campañas de salud, educación, mejores entidades de procuración de justicia y más y mejores programas sociales del Estado. Las evaluaciones disponibles de este programa indican una alta efectividad, no sólo en términos de la reducción de cultivos ilícitos, sino también en indicadores como deserción escolar, salubridad, nutrición infantil e índices de violencia.

Con respecto a las políticas para enfrentar el tráfico de cocaína, la interdicción de cargamentos de cocaína en ruta hacia el exterior, así como la detección y destrucción de laboratorios y cristalizaderos para el procesamiento de hoja de coca en clorhidrato de cocaína, han resultado ser estrategias antinarcóticos más eficaces, pues golpean aquellos eslabones de la cadena que mayor valor agregado producen (en Colombia) y se enfocan en organizaciones criminales que realmente se benefician de este negocio ilegal.

La evidencia disponible con respecto a esta estrategia señala que puede tener efectos significativos, cuantitativamente importantes y perdurables en el tiempo en toda la cadena de producción y tráfico de cocaína. De acuerdo con una evaluación reciente (Mejía y Cote, 2015), por cada laboratorio de procesamiento de cocaína detectado y destruido, los cultivos ilícitos se reducen en aproximadamente 3.5 hectáreas, efecto que es sostenible en el tiempo. Es muy importante señalar que aunque los costos directos de estas operaciones pueden ser muy elevados, sus costos colaterales parecen mucho menores que el de otras estrategias antidrogas. No obstante, las políticas de interdicción dependen directamente de la dotación y capacidad tecnológica de las autoridades (Policía, Fiscalía, Fuerzas Militares y organismos de inteligencia) y del conocimiento necesario para poder implementar estas estrategias de manera cada vez más eficaz.

A pesar de algunos éxitos puntuales que se han dado desde el año 2007 en disminuir la producción de cocaína utilizando estrategias de interdicción en Colombia, las actividades de producción y tráfico de cocaína se han desplazado a otros países de la región. La disminución en los cultivos de coca y en la producción de cocaína desde el 2007 en Colombia ha llevado a un aumento en las estadísticas de producción de hoja de coca y de clorhidrato de cocaína en otros países productores de la región como Perú y Bolivia. Este aumento en la producción en esos países ha compensado parcialmente la disminución en las cifras de producción de Colombia. Este efecto globo, como se le conoce en la literatura, implica que mientras exista una demanda por drogas y unas rentas económicas inmensas asociadas a suplir esta demanda, la producción global no va a disminuir de manera notoria, pero los países productores sí pagarán un costo inmenso al tratar de combatir la producción y sacarla de sus fronteras.

Esta situación impone límites naturales al grado de eficiencia global que se puede alcanzar mediante las políticas de reducción de oferta. Por esta razón, los países de la región deben analizar sus políticas de reducción de oferta con un enfoque regional, y entender que los éxitos coyunturales que alcancen unos países se verán reflejados en aumentos de la producción en otros. Un éxito temporal en reducción de la oferta no garantiza que la producción doméstica no volverá a aumentar cuando los países donde se desplazó la oferta inicialmente comiencen a implementar políticas para reprimirla. Con esto, los países de la región están atrapados en una trampa, en donde los éxitos de unos países se vuelven los fracasos de otros.

## Recomendaciones sobre la producción y el tráfico de drogas

- Los escasos impactos globales de la prohibición en la reducción de la oferta de drogas ilícitas, debido a que las estrategias de control exitosas en un país en general implican el desplazamiento de los cultivos y la producción a otros países, deberían llevar a los Estados, y en especial a Colombia a reflexionar sobre la necesidad de repensar el régimen internacional de la prohibición, por su escasa eficacia en el control de la oferta y sus enormes costos. Colombia debería estimular la discusión de la flexibilización y modificación de ese régimen internacional; y en todo caso, una interpretación en clave de derechos humanos de ese régimen otorga mayor flexibilidad a los Estados.
- La 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 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.
- Es necesario estructurar una estrategia de lucha contra los cultivos ilícitos con enfoque de derechos humanos. 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:
  - i. la seguridad territorial,
  - ii. la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, y
  - iii. la provisión de bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de la población.
- 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 adecuada-mente 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 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 lugar, para prevenir el resurgimiento de dichos cultivos en los territorios vulnerables.
- A pesar de que en los últimos cinco años el Gobierno ha puesto un mayor énfasis en políticas enfocadas en la interdicción, existe un espacio aún muy importante para focalizar más estas políticas. La detección y destrucción de laboratorios

para el procesamiento de cocaína, la incautación de cocaína en ruta al exterior y el control de precursores químicos han mostrado tener una efectividad mucho más alta para reducir la producción y tráfico de cocaína en Colombia y para golpear las finanzas de organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

- 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. El área cultivada disminuye (por abandono) cuando los compradores escasean y los precios disminuyen aún en las zonas con mayores facilidades para la operación del narcotráfico.

### **Sobre las políticas de Desarrollo Alternativo**

- 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 fundamental el fortalecimiento de las organizaciones de los productores. Pero el hecho de crear organización debe *aportar valor* en forma efectiva: no siempre la creación de una organización aporta valor, pero siempre resulta costoso organizarse. Cuando hay recursos de asistencia o de cooperación que financian los costos iniciales de crear la organización, la menor de las veces las organizaciones que resultan son sostenibles, pues no necesariamente son fuente de generación de valor a través de sus servicios.
- La auditoría técnica independiente durante la implementación es esencial para corregir las fallas de incentivos de los agentes operadores de programas de cooperación internacional o del Gobierno Nacional. Los errores de los operadores, originados en fallas de incentivos que reducen su compromiso con la sostenibilidad de los impactos, por lo general se manifiestan a mediano plazo cuando ya no es fácil identificar a los responsables.
- La asistencia técnica es esencial. Sin embargo, 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 sus costos marginales pueden superar a los beneficios privados que genera. Esto plantea un problema complejo en el diseño institucional del servicio de asistencia técnica que garantice su sostenibilidad.

- Es fundamental para la sostenibilidad la estructuración institucional que asegure a los productores el acceso efectivo a los mercados de factores (tierra, servicios financieros y asistencia técnica).
- En sus primeras etapas los proyectos potencialmente exitosos no rinden frutos a corto plazo. La falta de los resultados esperados impacienta a todos los involucrados (especialmente a los funcionarios responsables de los programas y a quienes estos reportan), genera actitudes que pugnan por reducir el nivel del esfuerzo y enfocarse en iniciativas que “sí son correctas” y que permiten la cosecha de “los mangos bajitos”. Todo eso desanima a los campesinos, impide la consolidación y prepara el fracaso. Se atribuye el fracaso a las líneas productivas y no a la falta de persistencia y coherencia de los procesos de implementación.
- Los proyectos regionales del desarrollo alternativo deben contener un plan de consolidación con énfasis en:
  - i. Desarrollo institucional local, consistente con las garantías que debe tener la población en cuanto a sus derechos primarios: libertad, participación política, y oportunidades de bienestar, riqueza e ingresos; y
  - ii. Dotación de la infraestructura regional, especialmente en vías y recursos de comunicación (conectividad).

### 3.4. Organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico

Durante las últimas tres décadas distintos grupos ilegales asociados al narcotráfico han evolucionado y mutado en función de la presión ejercida por el Estado colombiano bajo el signo de la guerra contra las drogas promulgada y apoyada por los Estados Unidos. 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”.

Los grupos ilegales asociados al narcotráfico que actualmente operan en el país han tenido un proceso evolutivo que se ha dado en tres fases. La primera fue la de los grandes carteles<sup>15</sup> de Medellín y Cali que durante los 80 dominaron el narcotráfico basados en organizaciones integradas verticalmente con jefes todopoderosos. Su imperio se derribó en la primera mitad de la década de los 90 con la caída de sus principales cabecillas, unos abatidos por las autoridades, otros sometidos a la justicia.

En la segunda fase que va de 1995 a 2003, emergen un sinnúmero de mini-carteles (entre 200 y 400) que se especializan en distintos eslabones del negocio (International Crisis Group, 2005), a la vez que se consolidan dos estructuras confederadas heredadas de los grandes carteles, la del Cartel del Norte del Valle (CNV) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que pasan a ocupar un lugar central como reguladores del narcotráfico. El CNV tuvo una vida corta como organización líder del narcotráfico y su estructura cayó a finales de los 90 fruto de guerras internas que llevaron al asesinato de su máximo líder y a su división en dos facciones cuyos brazos armados, Machos y Rastrojos, serían protagonistas en la siguiente fase de evolución de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

Las AUC, por su parte, que congregaron a la mayoría de los grupos de autodefensas que habían aparecido una década atrás en distintas regiones del país, producto de una fusión de intereses de narcos con terratenientes que apoyados por las fuerzas de seguridad del Estado enfrentaron a las guerrillas, se desmontaron como proyecto contrainsurgente tras el proceso de negociación con el Gobierno llevado a cabo entre 2003 y 2005. Una parte sustantiva de sus integrantes se desmovilizó y la mayoría de sus cabecillas se sometió a la justicia, siendo algunos de ellos extraditados a los Estados Unidos en el 2008 debido a que seguían delinquiendo en sus lugares de reclusión en Colombia. Sin embargo, el negocio no se desmontó y algunos de los líderes de primera y segunda línea que abandonaron el proceso de negociación con el Gobierno o que nunca hicieron parte del mismo, se reagruparon y a la par de los remanentes del CNV integraron las denominadas bandas criminales (Bacrim). Con esto llega la tercera fase del proceso de fragmentación de las organizaciones asociadas al narcotráfico (2003-2013), la cual se describe más adelante.

<sup>15</sup> El término “cartel” fue acuñado aparentemente por la DEA a principios de los ochenta para definir las alianzas entre narcotraficantes.

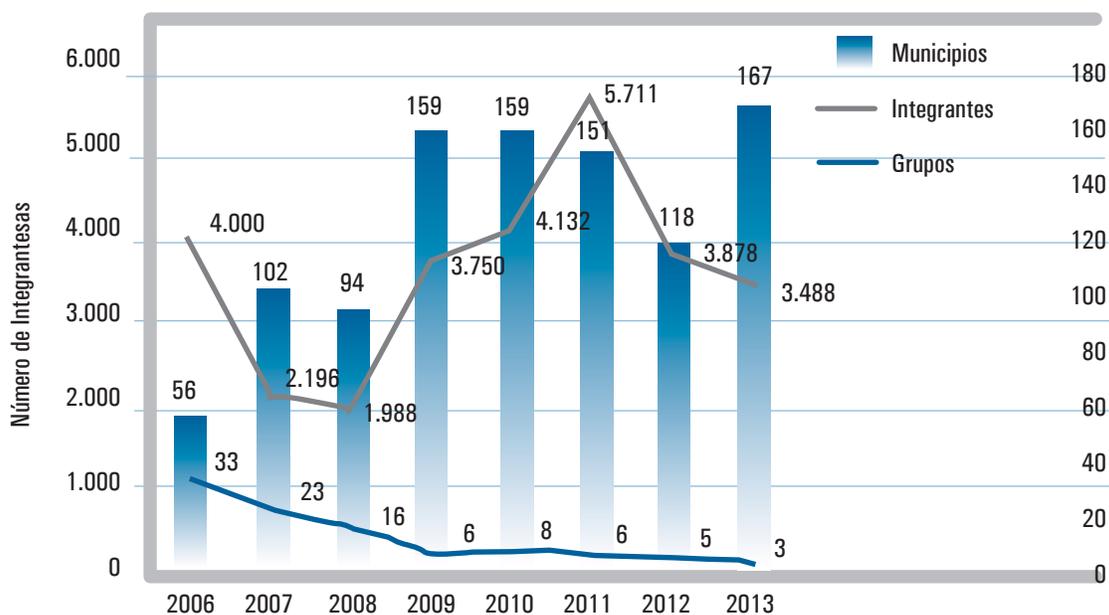
Hay que decir que a la par de la evolución de estas organizaciones se ha dado un creciente involucramiento de las guerrillas en el narcotráfico. Se destaca el papel inicial de las Farc en la década de los ochenta protegiendo cultivos, centros de procesamiento y pistas clandestinas a cambio del cobro de impuestos (“gramaje”) a los narcotraficantes en los territorios bajo su control en el suroriente del país. Durante la segunda fase, las Farc ampliaron su participación en el negocio, aprovechando la expansión de su control territorial en áreas claves para el cultivo, procesamiento y transporte, así como la zona de despeje del Caguán (1998-2002). En la tercera fase, se da por un lado, la entrada de lleno de estructuras del ELN en el negocio rompiendo con su postulado histórico de no vincularse con actividades de narcotráfico y, por el otro, el relacionamiento de las Farc y del ELN con los sucesores de las autodefensas y del Cartel del Norte del Valle, ya no como adversarios en la guerra por el control de territorios claves para el narcotráfico, sino como socios de negocios en diferentes zonas del país (Fundación Seguridad & Democracia, 2008)<sup>16</sup>.

De este modo, en la tercera fase de la evolución de organizaciones asociadas al narcotráfico, bandas criminales, guerrillas, mafiosos e individuos de peso<sup>17</sup> y una diversidad de estructuras 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: tráfico transnacional de drogas, 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). Desde entonces, estas bandas han sufrido una rápida evolución, marcada por una tendencia que va desde la proliferación de grupos hasta la caída de los mismos. Paradójicamente, al mismo tiempo se ha mantenido el número de integrantes a lo largo del período y se ha dado una expansión de sus zonas de influencia.

<sup>16</sup> Es 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).

<sup>17</sup> Entre estos se destaca Daniel “El Loco Barrera” quien 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. También están “Megateo” exguerrillero del EPL con dominio sobre la zona del Catatumbo y “Marquitos Figueroa” quien en la década del 2000 controló las principales rutas de tráfico de drogas, gasolina y mercancías mediante alianzas criminales con grupos armados y líderes políticos en La Guajira hasta su captura en octubre 2014. Ver perfiles en [www.insightcrime.org](http://www.insightcrime.org)



**Gráfico No. 9: 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

En los últimos años, un proceso de concentración del poder criminal en unos pocos grupos han absorbido o cooptado las estructuras criminales regionales y locales ligadas a otras estructuras, lo que explicaría que en términos generales las zonas bajo la influencia de las Bacrim no hayan decrecido.

Entre el 2008 y 2011 se consolidaron 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 también conocidos como “Clan Úsuga”, 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 Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC), Los Paisas, Renacer, Los Machos y la Banda Criminal de la Alta Guajira. Todas éstas, salvo por el ERPAC, desaparecieron de los reportes oficiales sobre Bacrim del 2013.

Las 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<sup>18</sup>: un comando central o junta directiva donde están los “narcos duros”, unas células regionales donde están los lugartenientes regionales que responden al comando central y unas redes criminales locales, en su mayoría “oficinas de cobro”, que son contactadas por los lugartenientes

<sup>18</sup> El análisis bajo estas líneas se fundamenta en entrevistas realizadas por investigadores de la Fundación Ideas para la Paz a funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional en el primer semestre de 2012 y Llorente y McDermott (2014).

regionales para afiliarlas a la Bacrim de distintas maneras. 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 auto-sostenibles. 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 la red tenga acceso a los jefes de la banda.

### **Políticas frente al crimen organizado asociado al narcotráfico**

La lucha contra las organizaciones asociadas al narcotráfico ha sido una dimensión muy visible de la guerra contra las drogas en Colombia. Este énfasis ha estado marcado no solo por la violencia que ha caracterizado la evolución de estas organizaciones y su entrecruzamiento con el conflicto armado interno, sino también 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 términos generales, estas iniciativas han sido variaciones sobre un mismo objetivo y lineamiento estratégico trazado desde la época de los grandes carteles: desarticular las organizaciones mediante su descabezamiento. Así mismo se tiene que su núcleo duro 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.

Más recientemente, por primera vez se esbozó una Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales, la cual fue aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad a principios del 2011. Esta política ya no solo se enfoca en desarticular organizaciones, sino que pretende dismantelar el fenómeno. Para tal efecto propuso una aproximación multidimensional que integra ocho estrategias de las cuales se conocen avances concretos en las tres primeras que se describen a continuación:

- **Estrategia de caracterización:** se busca zanjar la discusión sobre la naturaleza de las bandas criminales (Bacrim) en función de clarificar el marco legal para enfrentarlas. Explícitamente, se les identifica 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 De-

rechos Humanos (Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa Nacional, mayo de 2011)<sup>19</sup>. Esto convalida medidas que se venían tomando desde el 2008, la mayoría de las cuales se concretaron luego de que se destapara el escándalo de los “falsos positivos”, las cuales pretendían establecer la primacía policial en la lucha contra las Bacrim, restringir el uso de la fuerza militar a casos excepcionales y determinar los mecanismos de coordinación entre militares y policías para enfrentar a las bandas (Directivas 208 de diciembre de 2008 y 216 de noviembre de 2009 del Comando General de las Fuerzas Militares)<sup>20</sup>.

Con todo, la discusión sobre la caracterización de las bandas criminales no quedó zanjada. Pronto se presentarían algunos elementos de involución, entre los cuales vale destacar la Ley Estatutaria del Fuero Penal Militar aprobada en el Congreso a mediados de 2013<sup>21</sup>, que muestra las contradicciones que persisten sobre este tema, incluso al interior del Gobierno, al dar carta blanca a las Fuerzas Militares para enfrentar a las Bacrim<sup>22</sup>. Dos argumentos habría para explicar la persistencia de esta tensión. Por un lado, el hecho de que muchas de las estructuras de estas bandas operan en zonas rurales que siguen bajo la lógica de guerra que impone el conflicto con las guerrillas. Por otro lado, que no existe en el país una tradición de primacía policial en zonas rurales que han sido el epicentro del conflicto armado interno, con lo cual la policía no desarrolló ni doctrina ni capacidades suficientes para garantizar la seguridad y convivencia en dichas zonas, situación que persiste pese a los esfuerzos hechos en años previos por ampliar y fortalecer la presencia policial en todo el territorio.

- **Estrategia de información:** indispensable para entender el fenómeno de las bandas y sus dinámicas en lo nacional y lo regional. Para el efecto se buscó institucionalizar y fortalecer el CI2-Bacrim, mecanismo de verificación y seguimiento creado bajo la Policía Nacional en el 2007 el cual operó informalmente hasta el 2011 con base en un comité de coordinación interinstitucional<sup>23</sup>. Mediante la

<sup>19</sup> Esta caracterización es reafirmada por el gobierno en el marco del trámite y promulgación de la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) al promover el reconocimiento explícito del conflicto armado interno y de los actores que hacen parte de éste, dentro de los cuales no estarían incluidas las Bacrim.

<sup>20</sup> Los planteamientos conceptuales y doctrinarios orientados a regular el uso de la fuerza de modo que se module de acuerdo con el contexto fueron plasmados en la “Política Integral de DDHH y DIH” emitida por el Ministerio de Defensa a principios del 2008 y, en materia operacional en el “Manual de Derecho Operacional” emitido por Comando General de las Fuerzas Militares a finales del 2009.

<sup>21</sup> Esta Ley fue aprobada y conciliada en 2013 por ambas cámaras pero no logró pasar el control de constitucionalidad (Ver Sentencia C.740/13: <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>)

<sup>22</sup> También está el fallido proyecto de Ley radicado en 2012 por el entonces Senador Juan Lozano 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 (texto completo del proyecto de Ley 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>).

<sup>23</sup> 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.

Directiva No. 14 del Ministerio de Defensa del 2011 (mayo) se institucionalizó el CI2-Bacrim como el mecanismo para integrar y evaluar las informaciones que se relacionan con el accionar de las bandas criminales, la identificación de estructuras, su conformación, actividades ilícitas y zonas de presencia. Se estableció además que tendría dos niveles de despliegue, el nacional y el regional, y que sus integrantes (a diferencia de la instancia original) estarían restringidos a delegados de los organismos de inteligencia. Del mismo modo, en esta Directiva se definieron 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.

- **Estrategia de judicialización:** El escalamiento de la judicialización más allá de las capturas es un aspecto en el cual se puso especial empeño, al punto que podría decirse que es el corazón de la Política Integral. 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 mientras que solo el 12 % de estos fueron condenados, con lo cual la gran mayoría de los capturados quedaron en libertad<sup>24</sup>.

Buena parte de las acciones en este campo se enfocaron en el fortalecimiento de las capacidades investigativas de la Fiscalía, empezando por la Unidad Nacional contra Bandas Emergentes de la Fiscalía como instancia que encabezaría la estrategia de judicialización. 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. En el primer semestre del 2011, el número de fiscales de la Unidad que era de 25 fue ampliado a 77, gracias a las disposiciones que sobre el particular se incluyeron en la Ley de Seguridad Ciudadana (Ley 1453 de 2011). Con todo, esta instancia 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 otro lado, 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. 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 condena<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Entrevistas con funcionarios de la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional, primer semestre de 2012.

<sup>25</sup> Ibid.

Con todo han persistido debilidades en la Fiscalía para investigar las circunstancias complejas asociadas al crimen organizado y sus patrones de macro-criminalidad<sup>26</sup>. Es el caso del uso de la figura del concierto para delinquir, si bien esta implica la unión de individuos para cometer uno o varios delitos, la tendencia ha sido a que se ignoren otros delitos y los 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 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 reclutamiento 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 dismantelar las estructuras criminales a las cuales pertenecen los individuos que están siendo judicializados.

Otro aspecto considerado dentro de esta estrategia ha sido el carcelario, tomando en cuenta el persistente funcionamiento de redes criminales en las cárceles. Al respecto 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 Combita (Boyacá) a los miembros de las Bacrim, 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.

Fuera de estas tres dimensiones, la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales consideraba cinco ejes adicionales sobre los cuales no se conocen mayores avances:

- Una estrategia anticorrupción que arrancarían con un plan piloto enfocado inicialmente en la Fuerza Pública, tomando en cuenta que entre 2006 y 2011 se detectaron alrededor de 1.500 casos de miembros de la policía, las fuerzas militares y del DAS presuntamente involucrados con las Bacrim<sup>27</sup>.
- Una estrategia de seguridad territorial y consolidación que suponía la articulación de la Política Integral con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), la cual 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).

<sup>26</sup> Entrevista a funcionario del Cuerpo Técnico de Investigación Judicial (CTI), agosto 2013.

<sup>27</sup> Datos oficiales consolidados por la Oficina del Alto Asesor de Seguridad Nacional.

- Una estrategia 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.
- Una estrategia de comunicaciones.

De manera paralela a esta política se daría entre 2011 y 2012 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 la zona Caribe (municipios de Córdoba, Antioquía y Sucre)<sup>28</sup>, luego en la segunda mitad del 2011 se abrió hacia el Pacífico sur (municipios de Cauca, Nariño y Valle) y el Chocó y, por último, a finales del 2012, se anunció otra intervención regional focalizada en el Magdalena. Los resultados presentados por las autoridades sobre estas operaciones 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 en la zona Caribe un indicador que sugeriría los avances de esta intervención en términos de judicialización (a junio de 2011): de 515 capturados, 400 ya habían sido condenados<sup>29</sup>, es decir, una tasa de condenas del 78 %.

Hasta el momento no existen evaluaciones rigurosas sobre las políticas para enfrentar a las organizaciones asociadas al narcotráfico y 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 para medir el avance de la lucha contra las bandas criminales: 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. Estos indicadores dan cuenta de resultados operacionales contra las bandas y las drogas, pero dicen muy poco 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. En el caso de las bandas desarticuladas, a primera vista se observa un avance notable del 2006 al 2013 al pasar de 21 grupos a 3 respectivamente, según los datos de la Policía Nacional. Resulta contradictorio, sin embargo, que al mismo tiempo no decrezca el número de integrantes y las zonas de influencia se expandan según se mencionó antes.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Así lo reportó el entonces 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>

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 impresionantes: 22.171 individuos capturados como integrantes de las Bacrim entre 2007 y 2013. Así, la relación capturas por integrantes se ha mantenido relativamente constante en el tiempo según se aprecia en la Gráfico 10.



**Gráfico No. 10: Evolución capturas por integrantes Bacrim (2007-2013)**

Fuente: elaboración propia con datos de la Policía Nacional

Cabe anotar que en el caso del lineamiento estratégico de descabezar estructuras de las Bacrim, el éxito ha sido notable: 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 entregaron a autoridades de EE.UU. (12 %) o fueron asesinados en pujas internas (30 %) o dados de baja en operativos de las autoridades (10 %) (Rico, 2013).

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.

A manera de conclusión, sin desconocer los éxitos en la lucha contra estas organizaciones, el caso colombiano es un ejemplo de cómo los golpes a las cabezas del crimen organizado no logran la desarticulación de las organizaciones sino su transformación y fragmentación generando nuevos retos al Estado y a la sociedad.

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. Sin embargo, 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 que a nivel local se alimentan de rentas como narcomenudeo y microextorsión las cuales, a diferencia del tráfico transnacional de drogas, afectan directamente a las comunidades.

El objetivo máximo de la lucha contra las organizaciones asociadas al narcotráfico que ha sido desarticularlas ha hecho que la inteligencia y la acción de la fuerza pública y la justicia se enfoquen más que todo en los aspectos organizativos (desentrañar el organigrama, identificar y ubicar a los jefes, mapear su presencia territorial 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.

Un obstáculo importante para que se desarrolle plenamente una política que integre todas las dimensiones del fenómeno 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 a asuntos como el de la educación y las políticas hacia la infancia y adolescencia.

Por último, otro efecto perverso y bien conocido en la historia de los últimos 20 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.

## Recomendaciones sobre las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico

Es necesario dar el salto del enfoque operacional, medido por bajas y capturas, al enfoque estratégico medido por el desmantelamiento 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 2011 en el que se plantea una política multidimensional para enfrentar el fenómeno de las bandas criminales caracterizadas como crimen organizado. Este esfuerzo implicaría avanzar en los siguientes campos:

- i. Definir una instancia del alto Ejecutivo que lidere la política frente al crimen organizado y le haga seguimiento sistemático.
- ii. 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 desmantelar el problema.
- iii. Profundizar en la estrategia de judicialización frente al crimen organizado implantando una aproximación macro-criminal 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.
- iv. Abordar el tema de las capturas (analizarlas y entenderlas con miras a evitar sus efectos perversos), así como la problemática carcelaria alrededor de las bandas criminales en particular evaluar y revisar la estrategia de reubicación.
- v. Definir una estrategia anticorrupción particularmente para la fuerza pública y la justicia.
- vi. Revisar la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial teniendo en cuenta su potencial para afectar el crimen organizado y en particular las economías criminales a nivel territorial
- vii. Definir una estrategia frente a fuentes de financiación que empiece por hacer un diagnóstico integral que desentrañe la superposición, entrecruzamiento y encadenamiento de rentas ilegales (minería ilegal, narcomenudeo, microextorsión y contrabando).
- viii. Definir una estrategia frente a fuentes logísticas que se enfoquen principalmente en bloquear el acceso a armas de fuego y municiones.
- ix. Plantear una estrategia de prevención enfocada en evitar que niños y jóvenes ingresen a las redes del crimen organizado (revisar el concepto de la Comisión Interinstitucional de Prevención de Reclutamiento) y conectarla con la Política de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

### 3.5. Lavado de activos y otros delitos conexos

A finales de la década de los ochenta, Colombia llegó a tener una participación del 75% del mercado mundial de cocaína y se estimaba que los ingresos brutos provenientes del narcotráfico bordeaban el 5 % del PIB colombiano<sup>30</sup>. Como se vio anteriormente, estudios más recientes estiman que, al año 2008, los ingresos brutos provenientes del narcotráfico han venido disminuyendo y se sitúan en niveles cercanos al 2.3 % del PIB y para el año 2013 esta participación había caído al 1.2 % del PIB (Mejía y Rico, 2014). Consistente 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 calcula en cerca de \$9 billones de dólares con cifras disponibles a 2008 (Caballero y Amaya, 2011).

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 (Amaya y Caballero, 2011). Según estudios de la DIAN<sup>31</sup>, 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, que entran de contrabando al territorio nacional como parte del proceso de lavado de activos. En este sentido, el valor de las mercancías introducidas de contrabando permite aproximarse al valor del lavado de activos en Colombia, y es un buen indicador de la preocupante dimensión que tiene este fenómeno en la economía.

Para combatir este fenómeno, el Estado colombiano ha recurrido esencialmente a dos instrumentos: la represión penal del lavado de activos y la extinción del derecho de dominio sobre bienes de origen ilícito. Lamentablemente, la información y los datos disponibles no son suficientes ni confiables para emitir una conclusión certera acerca de la eficacia de esos instrumentos para combatir este fenómeno criminal. No obstante, la escasa información confiable existente indica que la persecución penal del lavado de activos y la persecución de los bienes ilícitos provenientes del narcotráfico no han sido exitosas.

En cuanto a lo primero, las cifras existentes indican que la capacidad del Estado para reprimir penalmente el lavado de activos es relativamente baja. Por ejemplo, un estudio reciente de sentencias de lavado de activos demostró que el 45 % de las sentencias condenatorias por este delito se refieren a casos de contrabando físico de divisas. Otro 11 %

<sup>30</sup> Rocha, Ricardo. *La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico*. Siglo del Hombre Editores, primera edición. 2000.

<sup>31</sup> Rodríguez, Martha (2013) *Medición de la distorsión en el valor de las importaciones*. Suplemento: Año 2010. Documento Web 048. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

se refiere a casos en los cuales el sujeto es capturado transportando grandes cantidades de dinero que luego no puede justificar. Y otro 19 % a casos de giros o consignaciones fraccionadas de dinero (*pitufeo*) (Martínez Sánchez, 2014).

Ahora bien, si se analiza a fondo en qué consisten realmente las tipologías de lavado de activos que se judicializan exitosamente en Colombia puede apreciarse que, según la distribución anterior, el 75 % de los casos a los cuales se refieren las sentencias condenatorias tienen algo en común: se trata de casos de lavado de activos en los cuales el sujeto es capturado en flagrancia, ya sea ingresando o sacando el dinero ilícito del país, transportando el dinero en territorio nacional o recibiendo un giro internacional de dinero ilícito. Esto significa que, en realidad, la Fiscalía General de la Nación no tiene la capacidad para identificar y dismantlar las grandes redes de lavado de activos y que escasamente logra judicializar con éxito los casos de flagrancia que por suerte llegan a su conocimiento gracias a la acción de las autoridades de policía. En esencia, las grandes redes de lavado de activos que utilizan el contrabando, el sector real de la economía o el sector financiero no han sido combatidas exitosamente, a juzgar por el hecho de que el número de casos en los cuales se judicializa exitosamente una sofisticada y compleja operación de lavado de activos es bajo.

De otra parte, el número de personas judicializadas por lavado de activos también demuestra las limitaciones del Estado para combatir este fenómeno criminal. Según información suministrada por la propia Fiscalía General de la Nación, la imputación de cargos por el delito de lavado de activos ha sido significativamente baja: de 2778 casos de lavado de activos asignados en periodo 2008 – 2013, solo se formuló escrito de acusación a 72, que incluyeron 201 imputados. Frente a las causas de este bajo índice de eficacia en la persecución penal del lavado de activos no hay estudios concluyentes, que informen acerca de si ello se debe a una baja capacidad investigativa de la Fiscalía General de la Nación o a que los hechos denunciados no eran constitutivos de ese delito. No obstante, el estudio de sentencias realizado por la Universidad del Rosario si demostró, que al menos el 35 % de las sentencias condenatorias proferidas entre 2005 y 2013 fueron casos de ingreso de divisas ilegales mediante correos humanos, que son delitos relativamente fáciles de judicializar por tratarse de caso de flagrancia. Dicho estudio también concluyó, que en el 63 % de las sentencias condenatorias proferidas en ese mismo periodo no se había podido establecer la relación entre el lavado de activos y una organización criminal conocida. Estos dos datos sugieren que buena parte de los casos de lavado de activos que se judicializan en el país son los de flagrancias o de operaciones de lavado de activos aisladas, y que no se están atacando las grandes organizaciones criminales dedicadas a este delito.

Con respecto a la extinción de dominio de los bienes fruto de actividades ilícitas, Colombia tiene el liderazgo en la región en cuanto se refiere a la adopción de normas jurídicas en la materia, pero la efectividad de esa regulación no ha sido clara. La Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) 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)<sup>32</sup>. A su vez, la Dirección Nacional de Estupefacientes en Liquidación, reportó en 2013, 931.241 bienes extintos como se puede ver en la Tabla 3 (Dirección Nacional de Estupefacientes DNE en Liquidación, 2013). 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. Con esto, es posible afirmar que las autoridades colombianas no han logrado golpear efectivamente el aparato económico de las organizaciones dedicadas al narcotráfico, y que esta actividad criminal sigue teniendo incentivos económicos suficientes que la perpetúan.

**Tabla 3. Bienes extintos y en proceso de extinción DNE, por tipo de bien**

Tipo de Bien	Extintos	En Proceso	Total
Inmuebles Urbanos	2.604	13.440	16.044
Inmuebles Rurales	731	5.314	6.045
Vehículos	1.533	9.026	10.559
Motonaves	123	564	687
Aeronaves	29	290	319
Sociedades	348	778	1.126
Establecimientos Comerciales	66	360	426
Muebles y Enseres	50.414	844.557	894.971
Arte	468	596	1.064
<b>Total</b>	<b>56.316</b>	<b>874.925</b>	<b>931.241</b>

Fuente: DNE en liquidación, Noviembre de 2013

El ordenamiento jurídico colombiano ha incorporado los instrumentos aconsejados por la comunidad internacional para evitar que el tráfico de drogas sea un delito lucrativo. Concretamente, el país ha incorporado casi en su totalidad las recomendaciones emitidas por organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas, el Grupo de Acción Financiera Internacional, el Grupo Egmont, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, el Comité de Basilea y el Consejo de Europa. Acorde con estas recomendaciones, el ordenamiento jurídico colombiano contiene dos grandes mecanismos intervención Estatal para luchar contra el lavado de activos: a) normas penales para la represión de los diferentes comportamientos que pueden llegar a ser constitutivos de lavado de activos<sup>33</sup>; y b) normas administrativas que obligan a los particulares a implementar mecanismos para la prevención del lavado de activos, y que imponen sanciones por el incumplimiento de esta obligación (Martínez Sánchez, La medición del riesgo de lavado de activos en Colombia: cumplimiento de la 1° recomendación del GAFI por parte del Estado colombiano, 2014).

<sup>32</sup> UIAF - Informe de gestión 2013. Página 28.

<sup>33</sup> 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.

Además de lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano también prevé mecanismos para perseguir los bienes de origen ilícito, tanto dentro del proceso penal como a través de un procedimiento independiente y autónomo: el comiso y<sup>34</sup> la extinción de dominio<sup>35</sup>. Particularmente, este último le permite a las autoridades la persecución real de los bienes de origen ilícito, sin necesidad de una declaración previa de responsabilidad penal e independientemente de la persona que los tenga en su poder, lo que de suyo lo convierte en la herramienta más eficaz para combatir las finanzas de las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

A pesar de la gran cantidad de herramientas jurídicas existentes, diversas limitaciones institucionales reducen el alcance real y práctico de estos instrumentos (Martínez, 2014). Dicho en otras palabras, el régimen jurídico colombiano en esta materia es relativamente completo pero su eficacia es reducida, debido a las limitaciones institucionales existentes.

En efecto, el régimen de represión de lavado de activos cumple casi por completo los estándares internacionales en la materia. Prueba de ello es la incorporación de casi la totalidad de los delitos fuente de lavado de activos recomendados por los instrumentos internacionales. Actualmente el delito de lavado de activos en Colombia tiene previstos 55 delitos fuente, entre los cuales se encuentran los recomendados por las convenciones internacionales más recientes de Naciones Unidas. Adicionalmente, la pena prevista para el lavado de activos puede superar los 20 años de prisión, lo que lo convierte no sólo en uno de los delitos más graves del régimen penal colombiano –incluso más grave que otros como el homicidio–, sino que comparado con otros países la pena prevista en el país para este delito es una de las más altas de la región.

A pesar de lo anterior, la capacidad investigativa de las autoridades nacionales es muy reducida, y ello conlleva a que la eficacia de la persecución penal del delito de lavado de activos sea reducida. Aunque no hay cifras confiables, la comparación entre los estimados de la cantidad de dinero que reciben las organizaciones criminales como producto del narcotráfico y la cantidad de bienes que logran extinguirse sugiere que los niveles de impunidad por el delito de lavado de activos son muy altos.

En cuanto al régimen administrativo de prevención del delito, es claro que el mayor avance del país en materia de lavado de activos se observa en los sistemas de administración del riesgo adoptados por las instituciones del sector financiero. Particularmente la banca colombiana ha invertido importantes recursos en la adopción de mecanismos y herramientas para prevenir el lavado de activos, con lo cual se ha producido un importante avance del país frente a la mayoría de los países de la región. No obstante, el avance del sector financiero en materia de prevención de lavado de activos no logra reducir eficazmente la exposición de la economía colombiana a este delito, porque otros

<sup>34</sup> El comiso está previsto en el artículo 100 de la Ley 599 de 2000 - Código penal colombiano -.

<sup>35</sup> 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.

sectores de la economía apenas empiezan a exigir la implementación de sistemas de prevención, a pesar de ser igual o más vulnerables a este fenómeno que las instituciones financieras. Por ejemplo, el sector minero no tiene un régimen de prevención de lavado de activos acorde a la magnitud del riesgo que enfrenta, especialmente teniendo en cuenta el incremento de la minería ilegal por parte de organizaciones criminales dedicadas también al narcotráfico y a otros tipos de delitos.

De otra parte, la expansión del régimen administrativo de prevención del lavado de activos ha sido desordenada y desarticulada. Colombia no tiene un régimen sistemático de prevención de este delito, sino un conjunto de regímenes especiales completamente desconectados y desarticulados entre sí. Cada superintendencia ha proferido normas de prevención obligatorias para su respectivo sector, sin tener en cuenta las normas existente en los otros, lo cual ha producido no sólo una enorme dispersión regulatoria, sino también desorden legislativo y contradicciones jurídicas de hondo calado. Por esta razón, diferentes expertos en la materia vienen recomendando desde hace tiempo emitir una ley marco que unifique y sistematice el régimen de prevención de lavado de activos en Colombia, haciendo obligatoria la adopción de sistemas de prevención en todos los sectores de la economía.

En lo que hace al régimen de persecución de activos ilícitos, Colombia expidió recientemente el Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 del 20 de enero de 2014). Este Código viene a unificar y sistematizar los principios y reglas que gobiernan la extinción de dominio en Colombia, a fortalecer la capacidad de las autoridades –particularmente de la Fiscalía General de la Nación–, a agilizar el procedimiento aplicable y a terminar de cumplir los compromisos adquiridos por el país en materia de asistencia y cooperación judicial internacional. Por supuesto, aún es muy pronto para juzgar si el nuevo Código será capaz de cumplir todos estos objetivos. Sin embargo, el solo hecho de haber expedido una norma única con aspiración codificadora en esta materia es un paso positivo, pues es el único Código de extinción de dominio existente en la región.

En consecuencia, puede apreciarse que el problema de Colombia en materia de lavado de activos no está en la regulación existente (salvo por la necesidad de una ley marco en materia de prevención), pues el ordenamiento jurídico colombiano cumple los estándares internacionales y ofrece herramientas suficientes para combatir este fenómeno criminal. El problema del país parece estar entonces en la capacidad institucional para aplicar esa normatividad de manera eficaz.

Esta falta de capacidad institucional ya fue reconocida por el Gobierno Nacional. Por esta razón, y en aras de potenciar la política criminal del Estado contra el lavado de activos, el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el pasado 13 de diciembre de 2013 el Documento CONPES 3793, que contiene la descripción de la política nacional antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo. Dicho documento es aún objeto de estudio, y sin duda será objeto de algunas críticas. No obstante, la emisión de un documento que contenga la descripción de una auténtica política de Estado contra el lavado de activos es sin duda un gran avance en la materia. Lo

importante ahora es que el Gobierno Nacional se apresure a ejecutar de manera urgente y completa la política allí contenida, para que la capacidad institucional del Estado para aplicar el derecho vigente aumente significativamente y se pueda combatir eficazmente el lavado de activos.

La descripción anterior muestra que la prevención y represión del lavado de activos, así como la extinción de dominio, al igual que la política frente al consumo de drogas, no han tenido la misma atención e importancia que las políticas frente a la reducción de la oferta de drogas dentro de la agenda de políticas públicas contra el narcotráfico, a pesar de haberse producido importantes avances en la legislación existente.

Esta desigualdad en la importancia de las políticas se hace evidente al observar lo siguiente: (i) 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; (ii) la ausencia de infraestructura técnica y tecnológica para llevar a cabo la identificación y ubicación de bienes ilícitos; (iii) la ausencia de un sistema ordenado, tecnificado y seguro para la administración de los bienes ilícitos incautados con fines de comiso o de extinción de dominio; (iv) la falta de recursos para la inteligencia financiera; (v) la inexistencia de una política pública clara para combatir el lavado de activos y lograr la extinción de dominio; o (vi) 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.

A juzgar por la manera en que se han distribuido los recursos y la importancia dada a ciertas autoridades públicas, está claro que la política criminal contra el narcotráfico se ha concentrado en impedir que la droga llegue al consumidor final, y se ha dejado relegado a segundo plano la persecución de los recursos que reciben las organizaciones criminales producto del narcotráfico.

Como se describió en la sección anterior, una política de reducción de la oferta enfocada principalmente en impedir que la droga llegue al consumidor final no tiene capacidad de rendimiento suficiente en la actualidad. Es decir, a pesar de que la cantidad de droga incautada y de cultivos erradicados aumenta, el narcotráfico sigue siendo un negocio altamente lucrativo que incluso sirve para financiar otro tipo de actividades delictivas como el terrorismo, el tráfico de armas, la corrupción, la minería ilegal etc.

En efecto, la estrategia utilizada hasta ahora para reducir la oferta ha perdido capacidad de rendimiento, porque las organizaciones criminales dedicadas a esa actividad tienen dos características muy importantes: i) son estructuras flexibles, ya que 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. Estos puntos serán abordados con más detalle en la siguiente sección sobre organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico.

La enseñanza que dejan estos casi treinta años de lucha contra las drogas es que mientras el narcotráfico siga siendo lucrativo, siempre habrá personas dispuestas a entrar en el negocio. No importa cuántos cabecillas sean capturados, cuantas toneladas de droga sean incautadas, cuantas 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 le imponga el Estado. La forma más eficaz de eliminar el incentivo económico del narcotráfico es evitando 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 narcotráfico.

En este sentido, la política de reducción de la oferta implementada hasta ahora debe complementarse más decididamente con acciones que combinen las medidas ya existentes (especialmente las de interdicción) con la persecución de los activos ilícitos provenientes del narcotráfico. En otras palabras, el éxito de la política frente a la oferta de drogas radica no solo en la reducción efectiva y sostenible de la producción de drogas ilícitas sino en impedir que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico puedan percibir los ingresos de dinero que necesitan para mantenerse y seguir funcionando, así como las utilidades que motivan a los miembros de esas organizaciones a persistir en un negocio ilícito tan dañino para la sociedad.

## **Recomendaciones sobre el lavado de activos y otros delitos conexos**

- Realización de programas de capacitación para operadores judiciales en técnicas de identificación, ubicación y persecución de activos ilícitos. Los operadores judiciales que trabajan actualmente en materia de extinción de dominio son especialistas en derecho penal, y por consiguiente su especialidad es perseguir personas, no bienes. Con la expedición del Código de extinción de dominio y la creación de una jurisdicción propia en esta materia se incrementa la necesidad de desarrollar y divulgar una doctrina y una jurisprudencia propia, que permita multiplicar el conocimiento adquirido en materia de persecución de activos ilícitos. Ello puede llevarse a cabo mediante programas de capacitación en técnicas de investigación específicamente desarrolladas para identificación, ubicación y persecución de activos ilícitos, que es lo más difícil de hacer en un proceso de extinción de dominio.
- Fortalecimiento de la inteligencia financiera, dándole más recursos para inversión a la UIAF y fomentando los mecanismos para el intercambio de información con las otras entidades de la comunidad de inteligencia. La UIAF actualmente tiene un presupuesto muy ajustado, el cual se gasta casi por completo en su funcionamiento, y no dispone de recursos para inversión en tecnología,

planta física o capacitación. Es necesario dar a la UIAF los recursos que necesita para adquirir la tecnología que le permita hacer minería de datos, minería de textos o minería de redes, de manera que la búsqueda de información en grandes bases de datos sea mucho más confiable y eficiente. Asimismo, es necesario capacitar al personal en materia de los mecanismos internacionales existentes para el intercambio de información de inteligencia entre agencias gubernamentales, como quiera que una parte muy importante de la persecución de activos ilícitos consiste en la identificación y ubicación de bienes en el extranjero.

- La ejecución total y urgente del CONPES emitido en materia de lavado de activos. El documento CONPES contiene un conjunto de políticas antilavado de activos muy importantes, para el fortalecimiento de la capacidad institucional contra el crimen organizado. Sin embargo, si esas políticas no se ejecutan adecuadamente, no se cumplirán sus objetivos. Por ello, el Gobierno debe dar al lavado de activos la importancia que merece en la agenda nacional, asignando los recursos necesarios para la ejecución de las políticas contenidas en el documento CONPES.
- Adoptar los mecanismos de cooperación judicial recomendados por los instrumentos normativos internacionales existentes, tales como las convenciones de Naciones Unidas. Actualmente Colombia no ha cumplido satisfactoriamente sus compromisos internacionales en materia de lavado de activos y persecución de activos ilícitos, porque no ha adoptado en su derecho interno los mecanismos necesarios para ofrecer cooperación o asistencia judicial en esta materia. Parte importante de ese cumplimiento es la creación de un cuerpo de agregados judiciales en el extranjero, que se dediquen a tramitar e impulsar los requerimientos de cooperación o asistencia judicial emitidos o recibidos por las autoridades colombianas, similar a lo que tienen muchos otros países.

## 3.6. La extradición

La extradición como herramienta de política criminal en la lucha contra la criminalidad organizada vinculada al narcotráfico ha sido un instrumento que más allá de su talante meramente jurídico cifra su importancia en las variables de política internacional. En tal sentido, las medidas tomadas por países como los Estados Unidos muestran que la extradición si bien sirve a sus intereses inmediatos en la represión del tráfico de drogas, no la consideran como el remedio más efectivo para neutralizar los efectos del crimen organizado.

En el marco de las consideraciones jurídicas actuales sobre la extradición tenemos que las Cortes norteamericanas han establecido una doctrina amplia sobre los elementos legales que caracterizan los tratados, como son el principio de doble incriminación, el fundamento probatorio mínimo para extraditar y la reciprocidad entre el requirente y requerido. En tal sentido, la hermenéutica de los tratados de extradición en los Estados Unidos ha jugado con la idea de que los delitos por los cuales se extradita no tienen tanta importancia, como sí el fin útil del instrumento internacional, esto es, la represión de una conducta que afecta intereses catalogados como bienes jurídicos en ambos jurisdicciones.

En segundo lugar, el fundamento probatorio para permitir la extradición no tiene una línea clara en las cortes norteamericanas, dado que los criterios de los países que normalmente son requeridos pueden tener un umbral que trasciende la simple noción de causa probable para ubicarse en un estándar más alto. No obstante este requerimiento de doble vía, la jurisprudencia muestra que las interpretaciones pueden agotarse en figuras como el *male captus bene detentus* o lo más grave con soluciones de facto que se superponen a cualquier técnica legal.

La suscripción de tratados de extradición por cuenta de los Estados Unidos sigue siendo un instrumento de importancia si se observa el número de instrumentos firmados en la última década; pero al lado de ello se debe entender que la técnica legal como obstáculo a los planes de extradición ha permitido encontrar fórmulas en las que los propios investigados por el tráfico de drogas son quienes evitan todo el procedimiento. Para ello se valen de expertos abogados que permiten que el “extraditable” negocie su situación jurídica en los Estados Unidos a través de delaciones de rutas, bienes utilizados en la comisión del delito, redes de personas, etc., a cambio de un tratamiento benigno penalmente que en algunos casos, dada la importancia de la información otorgada, llega hasta el indulto de la conducta. En consecuencia, este aspecto evidencia la necesidad de hacer una clara revisión de la extradición como instrumento de política criminal para el caso colombiano.

La situación del lado colombiano es paradójica, pues mientras la represión del tráfico de drogas para los norteamericanos se basa en un tratado internacional suscrito con Colombia, en nuestro medio el Tratado no está vigente, en tanto fue declarado inexecutable. En consecuencia, las solicitudes de extradición se tramitan por la vía subsidiaria de los instrumentos de cooperación internacional de la legislación procesal penal. Este aspecto, por sí solo, requiere de una revisión en la política criminal y la política internacional del país, pues si el Tratado no está vigente en el caso colombiano debería acoplarse la discusión a los criterios del derecho internacional existentes actualmente en materia de reciprocidad.

La extradición, en sus aspectos cuantitativos, muestra también paradojas, pues si se asume como herramienta en el marco de la lucha contra la criminalidad organizada del narcotráfico es notorio que el instrumento ha tenido un impacto mínimo frente al delito. En efecto, los guarismos dejan ver que el incremento de extradiciones por cuenta del tráfico de drogas año a año no tiene correlación con los decrementos esperados en materia de disminución de consumidores, disminución de estructuras delictivas dedicadas al lavado de activos, micro tráfico o carteles menores de insumos para la producción de droga. Así los informes oficiales tanto en Estados Unidos como en Colombia pretendan mostrar una realidad distinta, lo cierto es que una lectura simple de las cifras muestran que en el caso colombiano el incremento en el número de extradiciones no se compadece con la disminución de las estructuras de criminalidad organizada.

Si bien es notorio que los grandes carteles de la droga de los años noventa ya no representan la amenaza de aquellas épocas, también es cierto que ahora existen carteles menos representativos pero no menos peligrosos que sus antecesores que han sabido habituarse a los embates de la extradición y ahora prefieren la negociación directa con los Estados Unidos. En este sentido, la recomendación implica para el caso colombiano que se revise la utilidad del instrumento y se focalice la política bilateral sobre verdaderos capos y no sobre infractores menores. Al lado de ello es necesario que la política internacional no se ubique únicamente en la situación de los Estados Unidos, sino que se trabaje igualmente en las conexiones de las mafias colombianas con los carteles nuevos de Centroamérica y México.

Frente a la otra cara de la extradición no puede olvidarse el componente de los Derechos Humanos que necesariamente ubica el problema de la extradición en una versión del dominio del poder penal del país requirente sobre el país requerido. Las omisiones deliberadas sobre la doble incriminación, la posibilidad de imponer penas más graves que las del país que otorga la extradición o incluso la pena de muerte, la aplicación de tratos degradantes, para no hablar de los problemas procesales en torno al ejercicio del derecho de defensa para obtener pruebas de descargo cuando el imputado está en otro país, son temas que obligan a pensar en una remodelación del instrumento de la extradición, dado que la laxitud con la que se otorga y el bajo umbral de los requerimientos probatorios para exponer a un nacional a la jurisdicción extranjera han mostrado que también se pueden cometer injusticias frente a las personas requere-

ridas, lo que implica que el modelo consulte el instrumental internacional de derechos humanos para su aplicación<sup>36</sup>.

No sobra anotar que esta misma discusión atraviesa problemas de hondo calado político en el caso colombiano si se tiene en cuenta que la Corte Suprema ha variado sus posturas cuando los actores del conflicto armado aparecen incurso en delitos de tráfico de drogas y son requeridos por los Estados Unidos. Así, mientras en unos casos la Corte Suprema no avizó problemas por la extradición de los cabecillas del paramilitarismo, en otros eventos fue del parecer de que la confluencia entre crímenes de lesa humanidad y narcotráfico obliga, por cuenta de los derechos de las víctimas, a esclarecer los primeros evitando la extradición inmediata de los infractores.

## Recomendaciones sobre la extradición

- 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.
- Dada la existencia de medios alternativos a la extradición como forma de solucionar los problemas legales de los infractores internacionales del comercio de narcóticos, se recomienda institucionalizar un modelo de cooperación judicial que supere la extradición tradicional para dar lugar a herramientas legales que pasan por el sistema de negociaciones de penas, instrumentos de dilación, inmunidades etc. Estos merecen ser examinados en la 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.

<sup>36</sup> No obstante, es preciso aclarar que la Corte Suprema de Justicia de Colombia ha tomado un camino correcto en la protección de los derechos fundamentales de los extraditados en relación con las medidas que se puedan tomar en el país requirente respecto de ellos. Así, por ejemplo, en el auto de 19 de agosto de 2009, ha sostenido que “el concepto de extradición debe tener en cuenta los tratados internacionales, no solo los referidos al instituto de la colaboración internacional dirigidos a la lucha contra la impunidad sino todos aquellos que se refieren a los derechos y garantías tanto de los extraditables como de los restantes asociados” y en desarrollo de esa doctrina ha venido exigiendo al Gobierno Nacional que condicione la entrega de los extraditados a que no sean juzgados por hechos distintos a los que fueron objeto de la imputación; que no sean sometidos a penas de muerte, destierro, prisión perpetua, desaparición forzada o confiscación, y a que se les tenga en cuenta como parte de la pena que llegare a imponérseles, el tiempo que en Colombia estuvieron privados de la libertad durante el trámite de la extradición.

- El uso de otros instrumentos concebidos en las convenciones multilaterales de lucha contra todas las formas actuales de delincuencia transnacional organizada, entre las cuales obviamente está el narcotráfico, fortalecerán la lucha a nivel multilateral con pleno respeto de las situaciones legales de orden interno e internacional.

## 3.7. Política exterior

La incidencia de las decisiones adoptadas por la comunidad internacional en materia de drogas ilícitas sobre la política exterior colombiana ha sido evidente e incremental 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 violencia sobre la actividad política, 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 de política exterior.

Desde la década de los 60, pero con una especial relevancia entre 1980 y 2010, la política exterior de Colombia estuvo fuertemente marcada por las condiciones de violencia y criminalidad que prevalecieron en el país y por la consecuente adopción de las medidas necesarias para contrarrestar sus efectos sobre la institucionalidad y la vigencia del Estado de Derecho. La política exterior, en consecuencia, se centró en asegurar el compromiso y la solidaridad de la comunidad internacional para apoyar la supervivencia de la institucionalidad colombiana frente al desafío de las organizaciones ilegales.

A partir de 1975, la gestión diplomática 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. El Gobierno colombiano planteó los principios de multilateralidad y equilibrio en el tratamiento del problema de las drogas ilícitas<sup>37</sup> que se mantienen vigentes aún en la segunda década de este siglo.

En términos doctrinarios, tanto el sistema de Naciones Unidas como el sistema Interamericano acogieron en las décadas de 1980 y 1990, los principios de Responsabilidad Compartida, Multilateralidad, Integralidad, Equilibrio y Fortalecimiento de la Cooperación Internacional propuestos por el Estado colombiano frente al problema mundial de las drogas. No obstante, estos triunfos diplomáticos, orientados a generar el equilibrio indispensable en los costos que debían ser asumidos por los diferentes actores internacionales frente al daño causado por la economía criminal, no se vieron reflejados, hasta la primera década de los 2000, en una mayor capacidad del Estado para preservar la vida y la integridad de los ciudadanos en el territorio colombiano.

<sup>37</sup> 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).

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 colombiano 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”.

Ante la evidencia de la magnitud del desafío institucional que enfrentaba el país en 1990, la comunidad internacional empezó a reaccionar de manera más contundente frente a los llamados a la corresponsabilidad que Colombia venía realizando hace 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), 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.

No obstante, la prohibición, por parte de la Constitución de 1991, de extraditar nacionales colombianos, el desenlace desafortunado de la “política de sometimiento a la justicia” y el escándalo derivado del ingreso de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial de 1994 mantuvieron a la política exterior 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 en Colombia durante la mayor parte de la década de los noventa.

En 2000, en el marco del fortalecimiento de las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, se dio inicio al Plan Colombia, el cual se convirtió en el programa de cooperación de mayor envergadura, hasta la fecha, para la contención de la criminalidad organizada vinculada al narcotráfico en Latinoamérica. Su objetivo fundamental, consistente en lograr la reducción a la mitad de la producción de cocaína y a garantizar la seguridad y la integridad de los ciudadanos, incidió en que el Ministerio de la Defensa, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional tuvieran una participación cada vez más activa en el portafolio de la política exterior antidrogas.

Los ataques terroristas llevados a cabo el 11 de septiembre de 2001 contra blancos estratégicos en los Estados Unidos también incidieron en la “securitización” de las relaciones internacionales de 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 exclusi-

vamente, con el narcotráfico- diluyeron la frontera entre la *Guerra contra las drogas* y la *Guerra contra el terrorismo* y facilitaron la acción integral contra ambos fenómenos en el contexto de la compleja realidad colombiana<sup>38</sup>.

En la primera década de los 2000 se implementaron de manera paralela y complementaria el Plan Colombia y la Política de Seguridad Democrática en un esfuerzo que destinó cuantiosos recursos técnicos y financieros, nacionales e internacionales, a la lucha contra la criminalidad asociada al tráfico de drogas y los grupos armados ilegales. La prioridad dada al cumplimiento de los objetivos establecidos en esta política pública originó diferencias profundas entre Colombia y sus vecinos. La desconfianza caracterizó las relaciones exteriores con los países de la subregión durante los dos períodos de gobierno del Presidente Uribe, donde la cooperación ofrecida por el gobierno de los Estados Unidos, la estrategia de aspersión aérea de los cultivos de coca y los cuestionamientos sobre 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 entre 2002 y 2010.

La década de 2010 inicia con una creciente preocupación por el incremento en los índices de violencia y criminalidad en diversos países latinoamericanos, los cuales atribuyen el fenómeno a la implementación de la “Guerra contra las drogas”. En respuesta, académicos, intelectuales y líderes de opinión proponen un cambio de paradigma. En el caso colombiano, desde noviembre de 2011, el Jefe de Estado ha realizado invitaciones públicas a “repensar” la lucha contra las drogas. Esta invitación 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.

Como resultado, 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 de producir un informe sobre la problemática de las drogas en el hemisferio, evaluar los resultados alcanzados y diseñar alternativas de política pública. En su Informe Final, 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 Ruptura<sup>39</sup>.

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

<sup>38</sup> 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*).

<sup>39</sup> Organización de Estados Americanos; “El Problema de las Drogas en Las Américas” (2013).

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.

Hasta tanto no se tomen decisiones de fondo en los foros multilaterales, el Gobierno de Colombia ha manifestado que continuará dando cumplimiento a todos los compromisos establecidos en los instrumentos internacionales en la materia.

### **Recomendación sobre la política exterior de la política de drogas**

La política exterior frente a la política de drogas se definirá cuando el Estado colombiano especifique su política pública integral en torno a la problemática de las drogas. Sin embargo, su experiencia y capacidades en esta materia ofrecen una oportunidad de liderazgo en los escenarios internacionales en temas estratégicos como: i) Fortalecer el enfoque de salud pública, ii) Explorar opciones de justicia alternativa, iii) Fortalecer el control sobre los precursores y otras sustancias químicas, iv) Gestionar el conocimiento; Perfeccionar la investigación y la documentación de experiencias y prácticas, v) enfrentar la delincuencia y el crimen organizado transnacional.

# 4. Recomendaciones generales para la formulación de la política de drogas en Colombia

- La política nacional de drogas debe ser diseñada con un enfoque de salud pública y debe ser respetuosa de los derechos humanos. Adicionalmente, esta debe contener programas y estrategias integrales, con enfoques diferenciados por territorio, grupos poblacionales y necesidades de intervención. En especial, esa política debe tomar en cuenta sus posibles impactos sobre grupos discriminados y en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, los grupos étnicos o las personas en situaciones de pobreza.
- La política nacional de drogas debe estar basada en la evidencia y sustentada en evaluaciones y en la mejor información disponible sobre la efectividad de las estrategias y programas implementados para confrontar las diferentes dimensiones asociadas a la producción, tráfico y distribución de drogas. En particular, los programas e intervenciones para enfrentar la demanda y oferta de drogas deberán ser sometidos a evaluaciones sistemáticas y de largo alcance, y los resultados deberán ser de conocimiento público. Para esto, el Estado colombiano debe jugar un papel activo en mejorar las estadísticas disponibles sobre los diferentes eslabones del mercado de drogas y dejar que estas cifras sean públicas.
- Los esquemas normativos muestran que no es necesario dejarse atrapar entre los extremos de penalización del usuario y la prohibición estricta tipo guerra a las drogas, o de total liberalización del consumo y del mercado de las SPA. 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 sustancias psicoactivas, que han mostrado mejores resultados

en términos de salud pública y del respeto de los derechos humanos. Y es que una buena política frente a las drogas debe tomar en consideración no sólo los problemas primarios (efectos directos del consumo y abuso de sustancias) sino también los secundarios (efectos directos y colaterales de las políticas para enfrentar el problema de las drogas). Su finalidad debe ser reducir los problemas primarios, pero sin generar problemas secundarios sobre la salud y los derechos humanos de los consumidores, y reduciendo los demás efectos problemáticos que puedan tener las políticas de control.

- El Estado colombiano debe formular una política nacional de drogas que identifique objetivos estratégicos de la misma, las responsabilidades de cada entidad y mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación. Para esto, el país debe contar con una entidad coordinadora de la política de drogas con rango de agencia presidencial y de carácter permanente, no transitorio, con autonomía financiera y administrativa, y capacidad de concentración y asignación de recursos a las entidades ejecutoras de la política de drogas, que se enfoque en la formulación y seguimiento de las políticas, sin asumir responsabilidades operativas específicas, tales como la administración de bienes o la expedición de certificados. Para estos fines, la agencia debe contar con dos áreas misionales principales: de reducción del consumo y de reducción de la producción/tráfico de drogas; que serían apoyadas por una tercera área de seguimiento y evaluación como parte del Observatorio de Drogas de Colombia.
- La política de drogas debe hacer una diferenciación explícita y operativa de las herramientas que se utilizan para enfrentar los temas de consumo por un lado y las actividades de producción y tráfico por el otro, especialmente cuando estas últimas tienen una vinculación directa con fuentes de financiación de organizaciones criminales. El consumo de drogas en sí mismo no constituye un delito, y por lo tanto las herramientas de política criminal como las detenciones y el encarcelamiento no deben ser usadas para confrontarlo. Por el contrario, la financiación de grupos criminales proveniente del narcotráfico sí constituye un delito penal y debe seguir siendo prioridad de las autoridades enfrentarla con herramientas de política criminal.
- Las políticas en reducción de la demanda deben ser políticas de Estado, no de Gobierno. Esto significa que deben existir normas que hagan obligatoria la atención continuada y sistemática a los diferentes elementos que componen el problema y que permitan, a nivel nacional y municipal, la asignación de recursos para lograr esos objetivos. 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.
- La política frente al consumo de drogas debe propender por la atención integral de los consumidores enmarcados en los enfoques de 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. Esto implica que las políticas frente a las sustancias psicoactivas deben respetar las obligaciones del Estado en derechos humanos. Estas obligaciones son prevalentes frente a las convenciones internacionales de drogas.

- El Estado colombiano debe evitar a toda costa que el consumo de drogas como fenómeno multicausal sea criminalizado. Esto requiere de un enfoque diferencial que distinga entre consumos problemáticos y no problemáticos, patrones de uso dependientes y no dependientes, y encontrar alternativas a la pena para quienes cometan delitos que estén asociados a su problema de dependencia.
- El uso de la marihuana medicinal debe ser regulado y avanzar en el marco de la regulación de las sustancias psicoactivas, priorizando la prevención del consumo en menores de edad.
- En cuanto a los temas de producción y tráfico de drogas, las políticas para confrontar los cultivos de uso ilícito requieren de estrategias que reconozcan los derechos humanos, lo que implica un enfoque territorial basado en la intervención integral del Estado en las zonas afectadas por la presencia de estos cultivos, 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 gobierno colombiano debe reevaluar, con base en un conjunto de evidencia amplio, la conveniencia de continuar implementando campañas de aspersión con glifosato como mecanismo para disminuir los cultivos ilícitos. Los estudios empíricos muestran que el uso de la aspersión de herbicidas como mecanismo para reducir los cultivos ilícitos es muy poco eficiente y genera costos directos y colaterales muy graves sobre la salud y el medio ambiente. Al igual que sucede con las políticas frente al consumo de drogas, los programas de reducción de oferta deben respetar los derechos humanos, el derecho a la salud y no generar daños colaterales sobre el medio ambiente.
- Los cultivadores no deben continuar siendo objeto de persecución penal sino de programas de desarrollo alternativo eficaces, conforme a las recomendaciones señaladas al respecto. Una política de desarrollo alternativo, para ser coherente, debería complementarse con los cambios normativos necesarios para dejar de sancionar penalmente al pequeño cultivador. 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.

- Dentro de las estrategias para enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico debe prevalecer el interés por reducir la violencia, incluso por encima de reducir los flujos de drogas ilícitas. El Estado debe concentrarse en dismantelar las estructuras criminales mediante la afectación de las condiciones locales, regionales, institucionales y organizacionales que permiten que estos grupos se reproduzcan. Esto que implica un enfoque multidimensional dejando atrás el enfoque estrictamente operacional medido por capturas, neutralizaciones, decomisos e incautaciones.
- Se debe expedir una ley marco que cree un régimen unificado, sistemático y general de prevención de lavado de activos, aplicable a todos los sectores de la economía. Ello con el propósito de acabar con la dispersión normativa y las contradicciones o incoherencias existentes entre los regímenes especiales aplicables a ciertos sectores en particular. El Gobierno debe dar al lavado de activos la importancia que merece en la agenda nacional, asignando los recursos necesarios para la ejecución de las políticas contenidas en el documento CONPES.
- Deberá también ser prioridad la creación de una jurisdicción propia de extinción de dominio e implementación de un sistema unificado de información que permita la gestión de toda la información relativa a los procesos de extinción de dominio, para caracterizar de la forma más completa posible ciertos fenómenos criminales mediante el análisis de contextos de macro-criminalidad, diseñar estrategias para atacarlo y aumentar la eficacia y eficiencia de la desarticulación del aparato financiero de las organizaciones criminales. Este sistema es vital para que las autoridades en cargadas del diseño y ejecución de la política criminal puedan acceder a la información necesaria, en orden a orientar y coordinar la acción de las entidades involucradas en la persecución de los activos ilícitos provenientes del narcotráfico.
- Las estrategias frente al narcomenudeo, el microtráfico y el tráfico transnacional de drogas ilícitas, deben enfocarse prioritariamente en aquellos eslabones que más violencia y daños colaterales generan. Esto se debe hacer con el fin de desincentivar el uso de la violencia como estrategia para operar en mercados ilegales.
- 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. 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.
- El Gobierno debe actualizar el Estatuto Nacional de Estupefacientes partiendo de los objetivos definidos en la política nacional de drogas. El nuevo Estatuto

deberá ser trabajado de manera conjunta con las instituciones que están directa e indirectamente involucradas en la formulación de políticas de drogas para hacer frente a la demanda y a la oferta de drogas, y definir de manera muy clara responsabilidades de cada institución, crear instancias de coordinación y promover la descentralización.

- La política exterior en materia de drogas deberá definirse una vez el Estado colombiano establezca su política pública interna frente a la problemática de las drogas. Sin embargo, su experiencia y autoridad en esta materia ofrecen la posibilidad de asumir el liderazgo en los diferentes escenarios internacionales en temas estratégicos. 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 aquellas relacionadas con el crimen transnacional. En términos de arquitectura, la Agencia de Naciones Unidas contra el Delito asumiría aquellas tareas que tocan con la lucha contra el crimen, y las funciones de prevención, tratamiento e inclusión derivadas del enfoque de salud pública serían asumidas por la OMS.
- El Estado colombiano debe 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. Dadas las limitaciones y los problemas secundarios graves ocasionados por ese régimen internacional prohibicionista, no hay razón alguna para que Colombia deba adaptarse pasivamente a dichas convenciones y menos aún para que acepte acríticamente la interpretación extremadamente prohibicionista de las mismas que a veces se proponen. Colombia debería políticamente proponer la flexibilización y modificación de ese régimen internacional; y en todo caso, debería adoptar una interpretación en clave de derechos humanos de ese régimen internacional, que le otorgue mayor flexibilidad, dado que las obligaciones en derechos humanos son prevalentes.

## BIBLIOGRAFÍA

- Camacho, A., y Mejía, D. (2011). Consequences of Aerial Spraying On Health Outcomes.
- 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.
- CICAD/OEA y Ministerio de Justicia y del Derecho. Gobierno de Colombia. (2015). Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas. Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CI-CAD). Ministerio de Justicia y el Derecho. Gobierno de Colombia. <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=3014>
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013). Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas.
- Cox, C. (1995). Glyphosate, Part 1: Toxicology. *Journal of Pesticide Reform*, Vol. 15 No. 3.
- Delgado, D., Pérez, A y Scopetta, O. (2001). Consumo de drogas en Colombia: un análisis sofisticado de datos simples. Programa Presidencial Rumbos
- Departamento Nacional de Planeación DNP y Ministerio de Interior y de Justicia (2012). Gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas (2010). Recuperado de [http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones\\_nacionales/Gasto%20directo%20del%20Estado%20colombiano%20frente%20al%20problema%20de%20las%20drogas%202010%20final.pdf](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).
- Fundación Seguridad & Democracia (2008) “Grupos armados emergentes en Colombia”. Bogotá.
- Gaviria, A y Mejía, D. (2011). Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos.
- 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.
- 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).
- Martínez, S. 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. 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, I. (2014). Recomendaciones para la revisión y construcción de líneas de política en reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, preparado para la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia.
- 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. Material no publicado.
- Ministerio de Protección Social MPS (2007). Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto, resumen ejecutivo.
- ONUDD/UNODC (2012). Informe mundial sobre drogas, 2012. En: [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf) (consultado en septiembre de 2013).

- Organización de Estados Americanos.(2013). El Problema de las Drogas en Las Américas.
- Rocha, Ricardo. La economía colombiana tras 25 años de narcotráfico. Siglo del Hombre Editores, primera edición.
- Rodríguez, Martha (2013) Medición de la distorsión en el valor de las importaciones. Suplemento: Año 2010. Documento Web 048. Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.
- Thoumi, F. (2009). La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza. Revista NUEVA SOCIEDAD No. 222
- Tickner, A., García, D., Arreaza, C. (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 (2013). World Drug Report. UNODC, 2009. Informe Mundial sobre las Drogas. Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito.
- UNODC. (2008). A Century of International Drug Control. World Drug Report. Viena.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2013. Junio 2014.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2012. Junio 2013.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2011. Junio 2012.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2010. Junio 2011.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2009. Junio 2010.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2008. Junio 2009.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2007. Junio 2008.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2006. Junio 2007.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2005. Junio 2006.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2004. Junio 2005.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2003. Junio 2004.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2002. Junio 2003
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2001. Junio 2002.
- UNODC. Colombia Monitoreo de Cultivos de Coca 2000. Junio 2001
- Uprimny, R., Chaparro, S, y Cruz, L. (2015). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. Material no publicado.