

**DEBATE SOBRE POLÍTICA DE
DROGAS EN COLOMBIA**
Relatoría

Mayo de 2010



**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
FACULTAD DE ECONOMÍA
ESCUELA DE GOBIERNO ALBERTO LLERAS CAMARGO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

CONTENIDO

PRIMER PANEL: "POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE OFERTA DE DROGAS"	5
¿Es el enfoque económico basado en resultados medibles una buena guía para la evaluación de las políticas?	6
Efectividad y futuro del Plan Colombia	8
SEGUNDO PANEL: "POLÍTICAS PARA ENFRENTAR EL CONSUMO DE DROGAS: PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO"	9
Perspectiva del tratamiento por consumo de drogas	10
Efectos reales y viabilidad de las reformas legislativas	10
TERCER PANEL: "LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS"	12
CONCLUSIONES	14
ANEXO. LISTA DE PARTICIPANTES	15

La Universidad de los Andes viene impulsando desde hace aproximadamente un año una agenda de investigación sobre drogas en Colombia. Uno de los principales proyectos de esta agenda es el libro *Drogas ilícitas en Colombia*, en donde más de 25 académicos de 6 unidades diferentes de la Universidad vienen estudiando temas diversos como las políticas de reducción de oferta, las políticas de prevención y tratamiento del consumo de drogas, las drogas ilícitas y las relaciones internacionales, y los aspectos legales de la llamada “guerra contra las drogas” en Colombia, entre otros temas. Este libro, que espera publicarse a finales de 2010, es una contribución de la Universidad al estudio juicioso de un tema de primer orden para el país como es el de las drogas ilícitas.

Dentro de esta agenda de investigación se organizó el pasado 26 de mayo un debate sobre política de drogas en Colombia con el fin de promover una discusión en torno a tres dimensiones de la política de drogas en Colombia: las políticas de reducción de oferta, las políticas de reducción y prevención del consumo, y el lavado de activos y otros delitos conexos al narcotráfico. La discusión estuvo dirigida a diferentes sectores de la sociedad colombiana, como la academia, el gobierno, las ONG y los organismos internacionales. Con este evento, financiado por la Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes reitera su compromiso de contribuir al debate sobre las políticas públicas encaminadas a abordar el problema de las drogas ilícitas en Colombia y sus efectos.

DEBATE SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS EN COLOMBIA

Relatoría*

La lucha contra el narcotráfico y los delitos conexos es uno de los retos que con mayor ahínco ha sido asumido por el Estado colombiano durante las últimas décadas. No cabe duda de que es uno de los problemas más serios de la sociedad colombiana, y se constituye como origen de otros problemas de gran impacto, tales como la violencia y el lavado de activos. Compromete gran parte de las relaciones internacionales de Colombia, especialmente las relaciones con los Estados Unidos, pues resulta ser este el destino preponderante del tráfico de drogas, y ha dado lugar a la aplicación de diversas políticas y cambios legislativos cuya efectividad está hoy en día en evaluación. En un ámbito que incluyó la presencia de expertos en el tema provenientes de diversas áreas académicas y gubernamentales, el Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes convocó a un Debate sobre Política de Drogas en Colombia, llevado a cabo el día 26 de mayo del 2010, que se organizó en tres temas, a saber, 1) las políticas de reducción de oferta, 2) las políticas de reducción y prevención de consumo y 3) el lavado de activos y otros delitos conexos al narcotráfico.

El debate, propuesto por el ex presidente César Gaviria Trujillo y realizado gracias al finan-

ciamiento de la Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, pretendió contribuir a la labor de la Universidad de los Andes, así como de otras instituciones académicas, a la solución de problemas que afectan a la sociedad colombiana ante el futuro. En este sentido, gran parte del debate giró en torno a la propuesta de diseñar políticas a partir de una fuerte base de investigación empírica que permita conocer los efectos que éstas tienen en la sociedad colombiana y que coordine los esfuerzos interdisciplinarios de diferentes ámbitos académicos hermanando la política con la academia, la teoría con la práctica y en atención a la situación particular de Colombia.

Este documento pretende resumir los principales puntos tratados en el debate.

PRIMER PANEL: “POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE OFERTA DE DROGAS”

La discusión del primer panel giró en torno al estado actual de las políticas de reducción de oferta de drogas tal y como se han aplicado principalmente desde la introducción del Plan Colombia en 1999. En este sentido, cabe resaltar los avances cuantitativos y cualitativos de las políticas aplicadas, las falencias que ellas han evidenciado, principalmente

* El Centro de Estudios Internacionales (CEI) agradece la colaboración de Pedro Samper en la elaboración del presente documento.

en función del tipo de herramientas evaluativas que han utilizado, y resaltar asimismo la relación bilateral (cuya simetría es cuestionable) de Colombia con los Estados Unidos, lo que desde el punto de vista internacional puede estimarse ha aportado a o frustrado el empeño de Colombia por disminuir la oferta y producción de sustancias ilícitas.

¿Es el enfoque económico basado en resultados medibles una buena guía para la evaluación de las políticas?

Las políticas implementadas hasta ahora por el Gobierno ofrecen, prima facie, algunos resultados positivos, cualitativa y cuantitativamente hablando, según la recuperación del monopolio del Estado en algunos territorios y en estadísticas que evalúan algunos logros a partir de hectáreas de cultivo erradicadas, drogas producidas y drogas incautadas, entre otros. Entre los avances cualitativos se encuentran la recuperación del monopolio territorial contra el dominio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); la recuperación del monopolio para ejercer la gobernabilidad; la recuperación de condiciones para hacer posible una democracia; el fortalecimiento institucional colombiano y el mejoramiento de la situación de seguridad nacional; como lo demuestra, por mencionar un caso, el desmantelamiento de los carteles de Medellín y Cali y la disminución del poderío de los narcotraficantes; por ejemplo el poderío de Don Diego en el norte del Valle, cuya red de narcotráfico fue desmantelada en un año a partir del 2007¹.

1 A estos cabe sumar algunas medidas legislativas, tales como la Ley de Extinción de Dominio y el *Proyecto de acto legislativo por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia*, según el cual la atención de la salud y el saneamiento son servicios públicos a cargo del Estado. Estos dos actos son vistos, de alguna manera, como parte de las estrategias estatales contra la producción, pero se relacionan más directamente con las políticas contra el consumo, por lo que las posiciones

Entre los avances cuantitativos y económicos pueden considerarse las estadísticas del Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de las Naciones Unidas, el cual afirma que Colombia contaba en el 2009 con la más baja extensión de territorios con cultivos ilícitos en su historia; que la reducción en la producción de estupefacientes que, a finales de la década de los noventa, determinaba unas 1100 toneladas métricas y en el 2008, según estadísticas del Centro Nacional contra el Crimen de Estados Unidos, por un lado, y de las Naciones Unidas, por otro, ha bajado a 295 y 430 toneladas métricas respectivamente; y, finalmente, que las cifras que demuestran que Colombia ya no es el mayor productor de cocaína en la región andina, lugar que parece haber sido tomado por Perú, y en cambio sí uno de los mayores incautadores de ella, superando el 50% de incautaciones sobre el total producido².

Estos resultados positivos se orientan, como hemos visto, a partir de las medidas de la cantidad de hectáreas cultivadas/erradicadas, la cantidad de droga producida/incautada y en supuestos cualitativos, tales como la mejor gobernabilidad del territorio o mejores condiciones para ejercer la democracia que, por buenas intenciones que tengamos, no cuentan con evidencia suficiente para ser enteramente verosímiles. Una de las grandes polémicas generadas durante el debate giró justamente en torno a considerar estos factores como los decisivos en la evaluación de la efectividad de las políticas; pues, en primer lugar, evalúan resultados parciales y variables que no demuestran un avance sustancial en el desmantelamiento de las estructuras sociales que posibilitan la producción y, en segundo lugar, porque no son evidencia precisa ni metodológicamente bien obtenida de los hechos que pretenden cuantificar.

Estas estadísticas responden a un enfoque, como se ha dicho, econométrico, que tiende a observar los resultados en función del modelo clásico del equi-

que se asumieron respecto a ellos se ilustran mejor en el segundo panel.

2 General Óscar Naranjo.

librio económico para un mercado según la oferta y la demanda. Esto, para algunos de los panelistas, no es representativo del avance o retroceso de las políticas efectuadas, como tampoco lo es medir la cantidad de hectáreas cultivadas erradicadas, pues el verdadero problema de la oferta se encuentra en las estructuras de crimen organizado que permiten la producción, en las jerarquías y monopolios de las élites que controlan la economía de las drogas, y no en las medidas de las hectáreas, los mercados, los precios y otros resultados posteriores al origen del problema mismo. Los mercados, en primer lugar, son controlados por grupos dominantes, que determinan los precios aisladamente a partir de las condiciones que los favorecen, y no según una relación que responda al modelo económico clásico del equilibrio entre la oferta y la demanda. Las hectáreas, por su parte, si bien disminuyen, no lo hacen proporcionalmente a la producción, pues los traficantes encuentran maneras más efectivas de sacar provecho de las mismas hectáreas, tales como sembrar más plantas, o sencillamente replantar en zonas distintas. Ni las hectáreas sembradas ni los precios de los mercados parecen ser herramientas suficientes para observar los resultados de la lucha contra el narcotráfico objetivamente.

Asimismo, las estadísticas que se toman en consideración en el momento de evaluar los avances no parecen ser del todo coherentes entre sí ni estar lo suficientemente fundamentadas como para dar cuenta de los avances reales. Algunas de ellas parecen querer demostrar que Colombia es el caso más exitoso desde el punto de vista de disminución de la producción; sin embargo, comparadas entre sí y con las estadísticas internacionales, particularmente de los Estados Unidos, presentan suficientes ambigüedades como para deslegitimarse a sí mismas. Para dar algunos ejemplos, según los especialistas, las cifras del Departamento de Estado de los Estados Unidos establecían rendimientos de cerca de 4 kg/ha (kilogramos por Hectárea) en el 2003 y una baja a menos del 2,5 kg/ha en el 2009; sin embargo no hay evidencia de cómo obtuvieron estos datos y de cómo se explican cambios tan radicales. Las diferencias entre las cifras del Departamento de

Estado y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) son tan abismales que parecen referirse a temas distintos o evaluar variables independientes entre sí; lo mismo ocurre al relacionar el tema de las incautaciones de otros países y la salida del tráfico por las fronteras. Por ejemplo, Estados Unidos habla de 295 toneladas producidas frente a 200 incautadas, lo cual deja como margen para el tráfico 90 toneladas, y cuando se toman las cifras sobre interdicción en otros países de cocaína colombiana, Ecuador asegura la incautación de 50 toneladas y Estados Unidos (Comisión de Contraloría del Congreso) de 190 toneladas salientes por la frontera con Venezuela, y esto sin hablar de otras fronteras³.

De este modo, la perspectiva econométrica basada en estadísticas de resultados y mercados tiende a ver el problema de manera global, como si la lucha contra el narcotráfico pudiera ser abordada desde una sola perspectiva general y no atendiendo a su necesaria subdivisión, a partir de a) la producción y el cultivo, b) el tráfico y c) el consumo. Si bien cabe resaltar que este punto de vista, como se verá más adelante, contribuye sustancialmente a la comprensión de ciertas facetas del problema, no puede ser el foco de ésta, pues es sólo representativa de una de las partes constitutivas de un problema de orden social, cuyos componentes van mucho más allá de lo que las estadísticas consideradas hasta ahora pueden mostrar. Las cifras de aparente éxito, sobre todo referente a la incautación, no se explican por sí mismas y en más de una ocasión se contradicen. No es suficiente con apoyarnos en las estadísticas de los resultados para tratar de evidenciar el avance en la lucha contra el narcotráfico, porque lo que éste parece requerir es una intervención más profunda en las verdaderas causas sociales que hacen posible que dicha economía se mantenga viva a pesar de todos los esfuerzos de las autoridades nacionales e internacionales. Además, las pocas cifras disponibles, los pocos estudios serios sobre estos supuestos resultados, no parecen ser metodológicamente rigurosos; de modo que el

3 Ricardo Vargas.

enfoque basado en resultados medibles y no en causas se debilita por su inexactitud y porque no orienta la acción hacia el desmantelamiento de las estructuras que posibilitan el narcotráfico.

Efectividad y futuro del Plan Colombia

El Gobierno anuncia el Plan Colombia en 1999 y su doble objetivo de, por un lado, disminuir la cantidad de drogas ilegales producidas (principalmente cocaína) en un 50% durante los siguientes seis años y, por otro, fortalecer la situación de la seguridad nacional mediante la recuperación de los territorios que estaban en manos de grupos armados al margen de la ley para simultáneamente impedir su financiamiento. El primero de estos objetivos respondía más puntualmente a los intereses de Estados Unidos y el segundo a los del Gobierno colombiano. La evaluación de los resultados de las políticas ejercidas desde entonces⁴ pone en entredicho su verdadera efectividad, al igual que despliega incertidumbres respecto a la relación entre Estados Unidos y Colombia referentes a la lucha contra el narcotráfico.

En cuanto a la relación con Estados Unidos cabe anotar, en principio, que la aplicación del Plan Colombia estaba originalmente diseñada de acuerdo con los intereses de este país; sin embargo, hay que tener en cuenta que, si bien dichos intereses no son simétricos a los intereses colombianos, en alguna medida sí los respaldan y auspician. Además, desde el comienzo de su aplicación en 1999, el Plan Colombia ha sufrido variaciones motivadas tanto por el Gobierno colombiano como por las nuevas estrategias contra el narcotráfico propuestas por el Gobierno de Barack Obama. El primero, como es el caso de ciertas estrategias aplicadas en la zona de

la Macarena, busca ahora incidir en las estructuras sociales que posibilitan la producción, el tráfico y el consumo, más que en la nociva perspectiva de la erradicación de los cultivos como medida para lograrla efectividad. Por su parte, en las propuestas del Gobierno de Barack Obama se percibe que Colombia ha pasado a tener un papel secundario en la lucha contra el narcotráfico, mientras que México y Afganistán han alcanzado un rol principal. Si bien en un principio el Plan Colombia tenía un enfoque hipotecado a los intereses de Estados Unidos, actualmente la efectividad de ese enfoque está siendo cuestionada y reevaluada tanto por el Gobierno colombiano como por el estadounidense. Los panelistas pusieron en evidencia algunos de los resultados del Plan Colombia que dan cuenta de sus aspectos positivos, al igual que de sus aspectos por cambiar.

Según estadísticas del Departamento Nacional de Planeación, entre los años 2000 y 2005 el gobierno de Estados Unidos desembolsó cerca de US\$3,8 billones para asistir al Gobierno nacional colombiano en la lucha contra el narcotráfico, mientras que el Gobierno colombiano, por su parte, en este mismo período, desembolsó cerca de US\$6,9 billones, cifra que casi duplica la inversión de Estados Unidos. Gran parte de esta inversión, lo que corresponde a US\$1,2 billones anuales (el 1,5% del producto interno bruto anual colombiano), se ha dirigido al componente militar de la lucha contra el narcotráfico, y a pesar de que el número de hectáreas cultivadas aparentemente se ha disminuido cerca de la mitad (de 163 000 hectáreas en el 2000 a aproximadamente 80 000 en el 2006), la producción de cocaína en Colombia (país que produce más del 70% del total de cocaína que se consume en el mundo), se ha disminuido en tan sólo el 11% (de 687 000 kg por año en el 2000 a aproximadamente 610 000 kg al año en el 2006)⁵. Esto demuestra que, a pesar de

4 Para el estudio detallado de estos resultados, véase Mejía, Daniel y Restrepo, Pascual: "The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of *Plan Colombia*", disponible en: <http://economia.uniandes.edu.co/es/content/download/15750/9834/file/dcede2008-19.pdf>.

5 Daniel Mejía. Estas cifras de la Dirección de Planeación Nacional (DNP) no coinciden con las cifras mencionadas más arriba por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo cual acentúa una vez más la duda sobre

la grandísima inversión económica, el resultado desde el punto de vista de la producción no ha sido tan efectivo como se habría querido.

Aunque para la obtención de su objetivo el enfoque preferido por Estados Unidos sería la inversión en la lucha contra el tráfico, y por Colombia la inversión en la lucha contra la producción, el enfoque del último año deja entrever que el Estado se ha concentrado en atacar los centros de producción más que los cultivos, lo cual es mucho más eficaz en debilitar los sistemas de producción: si a un cultivador le destruyen 1 ha de sembrado, le quitan 400 dólares del bolsillo; en cambio, cuando le destruyen un laboratorio le están quintando entre 500 000 y US\$1 millón, más la cocaína que esté ahí almacenada; si Estados Unidos triplicara la asistencia militar al Plan Colombia, y ésta pasara de US\$480 millones al año a US\$1,5 billones, la cantidad de cocaína que llegaría a los países consumidores disminuiría en tan sólo un 20%. Con esto, el costo medio para Estados Unidos de reducir en 1 kg la cantidad de cocaína que llega a sus fronteras, asumiendo que su mejor alternativa es financiar el tráfico y no la producción, es de US\$17 000, y el costo social estimado del consumo de un gramo es de US\$250, es decir, de US\$250 000 por kg⁶. De este modo, los costos de lograr avances significativos en la guerra contra la producción y el tráfico evidencian que para Estados Unidos resulta más conveniente invertir, finalmente, en la lucha contra la producción más que en el tráfico, como parece ser el enfoque preferido por Colombia y la propuesta preponderante entre la mayoría de los panelistas presentes.

En principio el Plan Colombia pretendía satisfacer las necesidades del Gobierno de Estados Unidos y relegar a segundo plano los intereses del Gobierno colombiano, pero con el tiempo sus objetivos han variado y siguen en el curso de su transformación; de modo que hoy en día no puede hablarse tan claramente de una prioridad extranjera

la calidad metodológica de las cifras que se emplean actualmente.

6 Daniel Mejía.

en la aplicación de esta política. Lo que sí vale la pena resaltar es que tanto Estados Unidos como Colombia se ven beneficiados de una estrategia orientada a dismantelar y destruir los medios de producción de estupefacientes, pues esto es ir a la raíz. Es, también, contribuir más puntualmente al objetivo colombiano de recuperar la seguridad nacional, y parece ser lo justo pues es el Gobierno colombiano el mayor contribuyente a este plan, así como el mayor afectado por el tráfico de narcóticos. Por otro lado, si se atiende a los resultados de los estudios, no basta con atenerse al enfoque que se viene manteniendo, pues evidentemente no es muestra de resultados concretos respecto a la disminución del tráfico. Es necesario diseñar políticas que se adapten consecuentemente a la evolución del problema observando de manera diacrónica los errores cometidos hasta ahora.

SEGUNDO PANEL: "POLÍTICAS PARA ENFRENTAR EL CONSUMO DE DROGAS: PREVENCIÓN Y TRATAMIENTO"

La segunda parte del debate giró en torno al diseño e implementación de políticas estatales para prevenir y tratar el consumo de drogas y, dentro del hilo conductor del debate, se hizo especial énfasis en la ausencia y simultánea necesidad de medios de investigación empírica que permitan evaluar la situación y los resultados de las políticas efectivamente. En este sentido, la mayoría de panelistas consideran crucial diseñar políticas comprensivas y antirepresivas, no paradigmáticas o "principistas", ni que respondan a necesidades de terceros, sino que permitan el fortalecimiento de las instituciones nacionales e incluyan el problema de la prevención y el tratamiento en las prioridades estatales para la lucha contra el narcotráfico, tema que hasta ahora parece haber brillado por su ausencia. Se puso de relieve igualmente la viabilidad, algunos resultados y mitos que giran en torno a ciertas reformas normativas, tales como

la despenalización de la dosis personal de 1994 y el *Proyecto de acto legislativo por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución política*, según el cual la atención de la salud y el saneamiento son servicios a cargo del Estado.

Perspectiva del tratamiento por consumo de drogas

El problema del consumo es hoy en día uno de los componentes innegables de la lucha contra las drogas, pues Colombia, de ser un país principalmente productor de estupefacientes durante las décadas anteriores a los años ochenta, ha pasado a ser, a partir de los años noventa —como la mayoría de países latinoamericanos— un país igualmente consumidor.

Desde una perspectiva psicológica, el tratamiento del consumo debe darse de manera integral y comprensiva, atendiendo a las circunstancias particulares en las que el consumo y la adicción se desarrollan; pues es necesario considerar el problema desde el punto de vista del drama humano que importa y no desde una perspectiva universalista o conductista donde todos los afectados puedan ser tratados de una misma manera. Así es como las intervenciones terapéuticas necesitan de un sólido conocimiento de causa que considere los fenómenos y las circunstancias particulares de aprendizaje del sujeto en cuestión, que estudie detalladamente las estadísticas reales sobre el tema y que no pretenda obtener resultados en función de la demanda, pues no existe una relación causal subyacente entre disminución y tratamiento del consumo y disminución de la demanda.

Esto pone de relieve la relación entre los actores y las instituciones, pues cabe anotar, como lo aseguraron algunos de los especialistas presentes, que las políticas más recientes dan cierta importancia —antes ausente— al problema de la salud pública como una de las prioridades estatales, del mismo modo que sugieren la participación de los sectores afectados en el diseño y la implementación de las estrategias. Así lo demuestran, por ejemplo,

la apertura del rubro de reducción de demanda de estupefacientes por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes, que hasta el año pasado no existía, y la declaración de la salud mental como una de las cuatro prioridades de salud pública en el país en el Plan Nacional de Salud Pública del decreto 3039/2007, la cual da luz verde a las entidades territoriales para que integren en sus planes de desarrollo acciones concretas de reducción de demanda de estupefacientes y avanzar en planes centrados en resultados y líneas de política pública más estratégicos.

Parece ser que sólo recientemente el Estado ha comenzado a manifestar una preocupación relativamente notable respecto al problema del consumo de drogas, lo cual se evidencia en alguna medida en las reformas legislativas que lo ubican dentro de sus prioridades. Aun así, no es suficiente con manifestar una preocupación, pues el asunto requiere el estudio profundo de las condiciones en que se presenta el consumo y la adicción y el diseño de estrategias participativas que respondan a las necesidades particulares de los grupos afectados. Parece haber una iniciativa estatal clara en la intención, pero no los medios necesarios para la ejecución de los planes. Algunos panelistas analizan más a fondo esta situación.

Efectos reales y viabilidad de las reformas legislativas

El tema de la normatividad relativa al consumo pone de relieve la despenalización de la dosis mínima de 1994 y la más reciente reforma constitucional que, como se ha dicho, otorga más responsabilidad al Estado en salud y sanidad y, basada en esto, repenaliza la dosis mínima. La despenalización es atacada por algunos porque parece dejar a las autoridades maniatadas frente al consumidor y, en este sentido, impide su labor y fomenta la violencia que en apariencia se asocia al microtráfico. A pesar de la incoherencia que pueda existir en el interior de una propuesta estatal que, por un lado, ataca el tráfico de drogas y, por el

otro, despenaliza su consumo, la mayoría de los mitos que giran en torno a la despenalización y su relación con el consumo no parecen ser coherentes cuando se observan las estadísticas. Más bien, parecen existir algunas asimetrías entre los supuestos de las instituciones jurídicas que usan como argumento para sus decisiones supuestos aumentos del consumo debidos a la legislación de 1994 y los datos que arrojan las investigaciones estadísticas sobre el problema.

El planteamiento del Gobierno es que la sentencia de 1994 llevó a un incremento del consumo y que dicho aumento está asociado con el aumento de la violencia asociada con el microtráfico y, por ende, la sentencia se conecta con los fenómenos de criminalidad urbana. Así es como una de las justificaciones para la ley que hoy en día se discute en el Congreso está estrechamente ligada a la supuesta conexión entre despenalización y violencia urbana; pero tal posición se sustenta en suposiciones dudosas, por lo cual el debate sobre el consumo de drogas en Colombia parece no darse en condiciones adecuadas. Efectivamente, como lo demuestran dos encuestas realizadas por la Dirección Nacional de Estupefacientes en 1996 y en el 2008, el consumo sí ha aumentado (casi se ha duplicado en el rango entre estos años); sin embargo, dicho consumo viene aumentando desde la década de los ochenta, simultáneamente al consumo de otras sustancias legales, como el alcohol y el tabaco, y comparado regionalmente con el consumo de países como Chile o Argentina se mantiene en un nivel notablemente bajo⁷. Todo esto nos lleva a suponer que los argumentos jurídicos no se basan en una lectura precisa de los datos empíricos, la cual muestra que el alza en el consumo no está tan relacionada con la despenalización como se cree. Esto evidencia, una vez más, la ausencia de estudios y métodos investigativos para evaluar la situación actual real de manera que se puedan diseñar políticas que permitan abordar el problema efectivamente.

Respecto a la más reciente reforma constitucional, si bien tiene la bondadosa intención de

fortalecer la salud y, basada en esto, establece que las autoridades están en la obligación de sancionar el porte y consumo de sustancias psicotrópicas o estupefacientes, parece fundamentarse en preceptos incongruentes y no tomar en consideración la inexistencia de los medios necesarios para su efectividad. El *Proyecto de acto legislativo por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política*, para algunos de los expertos presentes, se basa en preceptos insuficientes, como lo son, por ejemplo, las definiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre drogas y salud, y establece como obligaciones del Estado ciertas metas en la salud que desbordan por mucho sus posibilidades reales. Sólo para dar algunos ejemplos, se resaltó la inviabilidad de tratar a los afectados por el consumo de drogas debido a que, en primer lugar, constitucionalmente nadie puede ser sometido a tratamiento en contra de su voluntad y, en segundo lugar, el Estado no tiene la capacidad ni los medios para efectuar dichos tratamientos. Según los datos, en el 2008 habría 300 mil personas que necesitarían ser tratadas, y la capacidad del Estado en el momento actual es de 1 de cada 1000, es decir que, escasamente, el Estado puede tratar a 300 de las 300 mil personas que requieren tratamiento. La mayoría de ellos tiene que acudir a centros privados que, no obstante su aprobación por la Secretaría de Salud, ofrecen un tratamiento en muy malas condiciones, y tratar a 300 mil personas costaría \$1,8 billones, sin tener en cuenta que el 75% de esas personas van a recaer⁸. Las cifras hablan por sí solas.

La reforma en cuestión parece obedecer a las necesidades del Ministerio del Interior y de Justicia y no a las posibilidades reales ni a un trabajo coordinado con el Ministerio de la Protección Social. Por eso, tanto esta ley como la política frente al consumo deben reevaluarse y replantearse según estrategias estatales más que gubernamentales y, una vez más, con una fuerte base investigativa que permita la verdadera comprensión del problema tal y como se da en Colombia y que considere el

7 Alejandro Gaviria.

8 Augusto Pérez.

impacto que tiene en los diferentes ámbitos de la sociedad. La invitación de los panelistas fue a adoptar modelos más basados en el menor daño social, así como se emplean en Europa, aunque no siguiendo sus mismas pautas, sino respondiendo a las necesidades domésticas, en vez de modelos paradigmáticos, “principistas” y represivos como los que Estados Unidos ha venido empleando sin ningún resultado positivo. Esto sugiere mirar más de cerca la realidad acerca del problema del consumo y replantear el grueso de las posiciones hasta ahora asumidas por el Estado, en atención al total de los sectores sociales que participan del tráfico de drogas, lo cual incluye tanto a los productores como a los consumidores.

TERCER PANEL: “LAVADO DE ACTIVOS Y DELITOS CONEXOS”

De los delitos relacionados con el narcotráfico, el lavado de activos es uno de los más significativos, al tiempo que al que menor atención se presta, o por lo menos el que menos estrategias efectivas ha recibido por parte del Estado. Aunque se hayan adoptado medidas, tales como la ley de extinción de dominio, en realidad los resultados son muy pobres, y esto parece deberse parcialmente a fallas en el sistema judicial y, una vez más, a la carencia de estudios empíricos que evalúen puntualmente el origen de las dificultades y los puntos débiles de las políticas efectuadas hasta ahora.

El lavado de activos tiene el objetivo primordial de permitir que los activos generados en actividades criminales entren y circulen libremente en el sistema financiero sin que sea posible rastrear su origen criminal. El problema del lavado de activos es uno de los eslabones en la cadena del narcotráfico y la herramienta fundamental del narcotráfico para traer los recursos derivados de dicha actividad al país. No existe una cifra exacta de la cantidad de recursos provenientes del narcotráfico que son lavados, pero actualmente la Dirección Nacional

de Estupefacientes administra 74 800 bienes provenientes de actividades ilícitas y del narcotráfico, de los cuales 9800 son objeto de extinción de dominio y que ya son bienes del Estado colombiano. Desde el 2006 se han monetizado más de \$700 000 millones de pesos producto de las ventas de los bienes incautados, y este dinero ha sido destinado a la lucha contra el narcotráfico (el 30% al Ministerio de la Protección Social para combatir y asistir el consumo de estupefacientes)⁹.

Ahora bien, todas las economías tienen algún grado de lavado de activos, pero la situación actual en Colombia es alarmante. Desde 1999, según datos proporcionados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia (DIAN) y el Banco de la República, el ingreso total de dinero generado por el tráfico de cocaína ha disminuido de US\$14 000 millones a US\$4000 millones anuales; sin embargo, entre los años 2000 y 2007 esta cifra tendió a incrementarse llegando a ser cerca de US\$8000 millones en el 2007¹⁰. El canal de reintegro de estos dineros se da mediante tres vías principales: el sistema financiero, el contrabando de importaciones y el ingreso de dinero en efectivo. En los últimos años, a pesar de las políticas emprendidas, tales como la Ley de Extinción de Dominio del 2003, y de la labor de las instituciones de prevención, control y detección, entre las cuales se cuentan la DIAN, las Superintendencias, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Fiscalía General de la Nación y la Unidad Administrativa Especial de Información Análisis Financiero (UIAF), el problema de lavado de activos relacionado con los ingresos proporcionados por el tráfico de sustancias ilícitas tiene desbordado al Estado. En el 2007 se habría capturado sólo el 3% de lo que genera el tráfico de cocaína y el 5% de lo que genera el lavado de activos en total a partir de sus tres canales de reintegro. En el 2008 se habría capturado sólo el 10% de lo que genera el tráfico de cocaína, y no debido a

9 Omar Figueroa.

10 Carlos Caballero.

mayores extinciones, sino a que los ingresos por el tráfico cayeron por las incautaciones¹¹.

Parece ser que las políticas ejercidas hasta ahora no han sido lo suficientemente efectivas porque, tal y como ocurre con la prevención de la producción de estupefacientes, el Estado se ha concentrado en atacar los resultados tangibles del lavado, mas no los mecanismos que lo hacen posible. Durante la discusión, se puso especial énfasis en los mecanismos y procedimientos del sistema judicial y en el desconocimiento del problema, debido, en gran medida, a la carencia de estudios metodológicos precisos. Se resaltó que las instituciones estatales no cuentan con los medidores indicados ni con los recursos necesarios para enfrentar el problema efectivamente.

En cuanto al sistema judicial, algunas de las variables consideradas por el Estado en la política criminal contra el narcotráfico han sido la creación de delitos (entre ellos el lavado de activos), el aumento de las penas, la creación de una jurisdicción penal especial, la Ley de Extinción de Dominios y la extradición a Estados Unidos. El Estado, no obstante, a pesar de que hace cerca de cinco años aplica el sistema penal acusatorio obteniendo de él buenos resultados, ha concentrado la mayoría de sus esfuerzos en reformar tal sistema normativamente mediante el consejo (pues carece de evaluaciones precisas acerca de lo que falla en el interior del proceso penal), en vez de fortalecer las verdaderas causas de sus disfunciones, a saber, los medios para hacer efectiva la legislación vigente, la capacitación de jueces especializados, es decir, el mejoramiento y ajuste del sistema, más que su modificación. En pocas palabras, los especialistas proponen que el Estado invierta mayores recursos en la capacitación de una élite de jueces especializados en el problema del narcotráfico y el lavado de activos, que invierta en los recursos que éstos necesitan para hacer efectiva la justicia, pues suele ocurrir que se realizan muy buenos trabajos desde el punto de vista de las incautaciones, allanamientos y capturas, pero el sistema judicial no logra llevar el proceso a término.

11 Carlos Caballero.

Tal es el caso de la extinción de dominios, donde el Estado ha incautado, como se ha dicho, cerca de 74 mil bienes, pero hasta ahora sólo ha tenido la capacidad de reintegrar cerca de 9800.

En el ámbito global, el problema del lavado de activos y su prevención suele guiarse por las cuarenta recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) contra el blanqueo de dinero; sin embargo, estas recomendaciones no parecen tener en cuenta que la inversión en la prevención de este delito tiene el impedimento de que se hace progresivamente cada vez menos efectiva, es decir, que el primer millón de dólares invertido tiene una gran efectividad, pero el segundo tiene menos efectividad, y así progresivamente. Debido a esto, lo que ha sucedido en el mundo es que ya no se atiende tan puntualmente a las cuarenta recomendaciones del GAFI, sino a un enfoque basado en el riesgo. Esto implica proceder diferentemente, es decir, a partir de mediciones precisas que permitan centrar el origen del problema, reducir la incertidumbre, para luego poder diseñar estrategias efectivas. El objetivo de los países de reducir el lavado suele estar vinculado a objetivos mayores, por lo que se propone identificar, en primer lugar, los objetivos, los riesgos implicados en su consecución y, finalmente, empezar a aplicar controles. En este sentido, la propuesta consiste en evaluar riesgos, tratarlos y después monitorear la aplicación de las políticas, siguiendo en alguna medida la propuesta de no basarse en modelos paradigmáticos y “principistas”, sino que atiendan a las condiciones y los objetivos específicos de su aplicación.

Ciertamente, el lavado de activos es uno de los mecanismos que hace posible que la economía del narcotráfico se mantenga viva y sólida, y a la vez uno de los aspectos de la lucha contra las drogas que resultados más pobres ha obtenido. Hablar de un máximo del 10% de incautaciones del dinero producido por el tráfico de cocaína y de poco más del 10% de bienes producto del narcotráfico que han sido objeto de extinción de dominio, es ciertamente una cifra muy pobre comparada con las cifras de los cultivos erradi-

cados, la cantidad de droga producida y demás cifras que fueron tocadas en otros paneles como ejemplos de la efectividad de la acción estatal. En lo que la mayoría de los panelistas parece estar de acuerdo es en que se necesitan adoptar políticas que evalúen de manera más rigurosa las minucias de la situación particular en la que estos delitos se dan en Colombia y fortalecer las instituciones encargadas de hacer efectivas las propuestas del Estado que resulten de esta evaluación.

CONCLUSIONES

La lucha contra las drogas es un proceso cambiante, una batalla lenta que no da resultados inmediatos. Señala muchas debilidades del Estado y sus instituciones, pues pone en duda la gobernabilidad, la posibilidad de ejercer una democracia cabalmente, su independencia respecto a los intereses de naciones extranjeras, en pocas palabras, su capacidad para afrontar los problemas de la sociedad que pretende respaldar y proteger de manera satisfactoria y duradera. Al ser un país pionero en la lucha contra el narcotráfico, no puede negarse que Colombia tiene una experiencia de primera mano respecto al problema. De lo que hasta ahora parecen carecer las estrategias adoptadas, más que nada, es de la detenida observación y evaluación de dicha experiencia para responder de manera eficaz a la realidad del problema. No es suficiente con medir hectáreas de cultivo erradicadas, con malear y modificar la constitución, ni con seguir los preceptos de políticas que respondan a necesidades de terceros. Lo primero no ataca la raíz del problema, es decir, a las estructuras sociales que hacen posible la producción y la economía que giran en torno al tráfico de estupefacientes; lo segundo es baladí si no está respaldado por el fortalecimiento de las instituciones que hagan posible el cumplimiento de la ley en sus diferentes facetas; lo tercero es desatender a las necesidades del pueblo colombiano al servicio del cual está el Estado.

No es posible arrojar respuestas conclusivas para la totalidad de preguntas que el debate deja abiertas. Si la erradicación de los cultivos no ayuda a disminuir tanto como se quisiera la producción de estupefacientes ¿hacia dónde debe el Estado dirigir sus fuerzas? ¿Cuáles son los mecanismos sociales profundos que hacen posible una economía del narcotráfico y cómo pueden desmantelarse? Si las modificaciones legislativas no son realistas en función de la capacidad institucional ¿dónde encuentra el Estado los recursos para fortalecer el sistema judicial? ¿En qué subyace la incongruencia entre las ramas legislativa y judicial? Éstas por mencionar sólo algunas.

Evidentemente la situación de Colombia respecto al narcotráfico ha mejorado en muchos sentidos, pero es admisible suponer que puede mejorarse mucho más. Algunos de los retos que se plantean al Estado son el problema de la aplicación de la justicia, pues no existe ni la institucionalidad ni la legislación adecuada que se adapte de manera coherente a las necesidades actuales. Por otro lado, si bien es necesario acudir al trabajo de campo y a la investigación empírica para determinar los efectos reales de las políticas contra la producción aplicadas hasta ahora, es necesario hacerlo de manera clara y rigurosa y en atención a una perspectiva que permita evaluar las causas profundas del problema en términos sociales, al igual que las necesidades propias de la situación particular de Colombia. Finalmente, el Estado debería adoptar posiciones claras en los foros multilaterales relevantes, diseñar una política exterior adecuada a las necesidades hemisféricas que posibiliten la reducción de la producción de estupefacientes, sin abandonar por esto las propias necesidades ni siguiendo modelos externos que por sí mismos ya han evidenciado su ineffectividad. Esto parece factible si se sigue el camino del trabajo conjunto entre Gobierno y academia, si se fomenta la colaboración entre expertos y ejecutores gubernamentales del modo en que se ha dado en este debate, si se atiende rigurosamente a la mutabilidad del problema y si se coordinan los esfuerzos dirigidos a su solución.

ANEXO. LISTA DE PARTICIPANTES**Mesa de instalación**

1. Carlos Angulo Galvis. Rector, Universidad de los Andes.
2. César Gaviria. Ex presidente de la República de Colombia. Miembro de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
3. Angelika Rettberg. Directora, Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales (CEI), Universidad de los Andes.

Moderadores

4. Óscar Bernal. Profesor, Escuela de Gobierno y Facultad de Medicina, Universidad de los Andes.
5. Ana María Ibáñez. Directora, Centro de Estudios del Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes.
6. Ralf Leiteritz. Profesor, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

Ponentes

7. Carlos Caballero. Director, Escuela de Gobierno, Universidad de los Andes.
8. Omar Figueroa. Director, Dirección Nacional de Estupefacientes.
9. Alejandro Gaviria. Decano, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
10. Manuel Iturralde. Profesor, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes.
11. Sergio Jaramillo. Ex viceministro de Defensa de la República de Colombia.
12. Jorge Larreamendy. Director, Departamento de Psicología, Universidad de los Andes.
13. Alberto Lozano. Presidente, Lozano Consultores.
14. Daniel Mejía. Profesor, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
15. Inés Elvira Mejía. Investigadora, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) y Ministerio de Protección Social.
16. General Óscar Naranjo. Director General, Policía Nacional de Colombia.
17. Augusto Pérez. Director, Programa Nuevos Rumbos.
18. Ricardo Vargas. Investigador asociado, Transnational Institute (TNI).

