

LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

GRUPO DROGAS

## LAS VERDADES INCÓMODAS SOBRE LAS DROGAS Y SU DESAFÍO PARA COLOMBIA

### RESUMEN

El desafío que las drogas ilegales le ha hecho a la sociedad colombiana se ha respondido con políticas que no afectan sustancialmente la problemática. En el mejor de los casos son paliativos que no eliminan la industria ilegal en la medida en que no atacan las causas profundas de su desarrollo. Este fenómeno se explica en cuanto que el sistema político y la cultura conciben el problema desde imaginarios justificantes y exculpatorios que señalan al mundo exterior como culpable y que le exigen soluciones. La necesidad de auto examinarse y de establecer responsabilidades al interior ha sido un tema relegado. Abordar el problema de las drogas desde las deficiencias institucionales que experimenta Colombia tiene que dejar de ser un asunto incomodo para la cultura y el sistema político. El país debe aprender a vivir en un mundo en el que hay bienes y servicios ilegales muy rentables, fáciles de producir pero que no deben producirse o traficarse. Este aprendizaje tiene que darse en el marco de una sociedad regida por el imperio de la ley y los controles sociales al comportamiento, y no solo acudiendo a la represión estatal.

### INTRODUCCIÓN

Este ensayo resume los temas más importantes tratados en el foro de drogas patrocinado por Fescol durante parte de 2005 y 2006 y presenta los resultados de los investigadores del CEODD que organizaron el foro. Estos resultados son controversiales pero posiblemente abren un nuevo enfoque para el análisis de la temática de las drogas ilegales.

### I. LA DIFICULTAD PARA OBTENER UN ACUERDO

Dentro del foro no fue posible lograr consensos amplios. Las diversas posiciones que se asumen en Colombia en torno al proble-

ma de las drogas ilícitas por parte de los encargados de formular e implementar las políticas de erradicación, representantes de la ONUDD, estudiosos, consultores interesados, periodistas, y representantes de grupos indígenas involucrados en cultivos de coca, resultan con frecuencia contradictorias y aparentemente irreconciliables. Estas diferencias tienen raíces profundas. Primero, hay diferencias fundamentales en la concepción del “problema de las drogas”, las cuales crean desacuerdos en la forma como es interpretada la evidencia. Segundo, la información sobre la industria de drogas ilegales es muy imperfecta. Las diferencias en la concepción del problema se refieren a la definición de lo que se considera como “droga”, a las causas

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -



Universidad del Rosario



Universidad  
Externado de Colombia



Academia Diplomática  
de la Cancillería



Pontificia Universidad  
Javeriana



Universidad Nacional



Universidad Militar  
Nueva Granada

del consumo, producción y tráfico, a la importancia de los factores económicos como determinantes de la producción, el tráfico y el consumo, a las intenciones de los artífices de políticas, a la efectividad de las políticas contra las drogas, a la distribución de costos y beneficios de la industria ilegal y a los efectos del desarrollo de la industria ilegal sobre la economía y la seguridad nacional. Las diferentes posiciones, hacen que el diálogo y el consenso sean los grandes ausentes del debate público.

## II. PRINCIPALES TEMAS TRATADOS

### 1) DESARROLLO ALTERNATIVO

La oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, una de las agencias con mayor experiencia en el campo del desarrollo alternativo en el mundo, resalta el éxito de sus políticas y proyectos de desarrollo alternativo en Tailandia e identifica las condiciones necesarias para estos logros (UNDCP, 1997) Todos estos requerimientos tienen que ver con la capacidad del Estado para formular políticas sobre las que exista un acuerdo o consenso social. Una de las características de la política de desarrollo alternativo en los países donde ha demostrado ser efectiva radica en su carácter de política de estado y en su efectiva implementación en el largo plazo. Esta política de estado debe ser integral, multisectorial, coordinada entre las diferentes agencias responsables de diversos aspectos, y debe tener una fuerte participación popular.

Las experiencias de la ONU muestran que cuando las políticas de desarrollo alternativo han sido exitosas esto se ha debido no solamente al compromiso del establecimiento político sino también a la fortaleza de muchas de sus instituciones sociales (clanes, tribus, comunidades), las cuales aparte de facilitar el proceso político, se han encargado de retroalimentarlo y fortalecerlo. El caso colombiano escapa a esta realidad y difiere en buena medida de las experiencias positivas, pues la estructura política, económica y

social con la que cuenta el Estado hace que la replica de los éxitos de otros países sea muy difícil y casi imposible.

Sin duda alguna, en Colombia ha habido casos en los que comunidades que tenían cultivos ilícitos lograron eliminarlos y remplazarlos por actividades lícitas. Sin embargo, las comunidades involucradas son pequeñas y excepcionales en el ámbito nacional.

Un problema común a todos los programas de desarrollo alternativo en el mundo radica en que estos no evitan el desplazamiento de cultivos a otras zonas del país o al extranjero. En efecto, la producción de drogas ilegales de base vegetal no ha disminuido en el mundo durante las últimas dos décadas a pesar de que en algunos países y regiones han sido eliminados los cultivos.

En el caso colombiano los cultivos ilícitos se han concentrado en regiones que presentan las mayores dificultades para el desarrollo alternativo debido a que se encuentran a gran distancia de los mercados legales y tienen dificultad de acceso a ellos. Además, están en territorios controlados por los Señores de la Guerra o las guerrillas. Lo anterior no significa que se deban abandonar los esfuerzos en materia de desarrollo alternativo, si no más bien que se deben reducir las expectativas sobre los resultados de esas políticas, y que estos programas deben estar acompañados de cambios institucionales importantes.

### 2) LAS COMUNIDADES INDÍGENAS INVOLUCRADAS

La comunidad Nasa (del departamento del Cauca) ha buscado industrializar lícitamente la hoja de coca en el país lo que ofrece oportunidades para utilizar la coca legal como parte de programas de desarrollo alternativo en zonas en las que existan comunidades fuertes con las que se puedan establecer controles para evitar las desviaciones de coca hacia usos ilegales. Al respecto es importante evaluar la posibilidad de solicitar y apoyar las acciones conducentes a sacar la coca de la lista I de las convenciones de las Naciones Unidas, lo cual permitiría usos diferentes a los médicos y de investigación científica. En este sentido, la ONUDD no expresa rechazo a una propuesta en tal dirección, aunque insiste en diferenciar entre la variedad de coca usada tradicionalmente por los pueblos indígenas y

**Una de las características de la política de desarrollo alternativo en los países donde ha demostrado ser efectiva radica en su carácter de política de Estado y su efectiva implementación en el largo plazo. Esta política de Estado debe ser integral, multisectorial, coordinada entre las diferentes agencias responsables de diversos aspectos, y debe tener una fuerte participación popular.**

la que actualmente es común en Colombia y es usada para producir cocaína. De otra parte, el representante de ONUDD en el foro consideró que aunque sacar la coca de las listas de la Naciones Unidas es una idea respetable, las convenciones ya están firmadas y sus modificaciones en realidad son ilusorias.

Sin embargo, Bolivia ha empezado el proceso para solicitar esta reclasificación el cual está siendo apoyado por organizaciones importantes de la sociedad civil europea. A pesar de que se puede alegar que en Colombia la Constitución Política “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural” (Art. 7 CP) lo cual se ha interpretado como una protección a los usos tradicionales de la coca por parte de las comunidades indígenas. Sin embargo, estos usos están subordinados a lo previsto en las convenciones de las Naciones Unidas, las cuales permiten usos tradicionales en lugares en los que haya evidencia histórica de su uso. En ese sentido, sería conveniente que Colombia apoyara la solicitud boliviana y que además estableciera un sistema de control de los cultivos de coca lícita para evitar su desviación al narcotráfico.

### 3) EL DEBATE EN TORNO A LA FUMIGACIÓN

La fumigación de cultivos ilícitos es sin duda el tema más controversial en el campo de las drogas ilícitas en la actualidad. Dos de los principales actores del debate, son la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS) de la Embajada de los Estados Unidos, y el Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional, que en 2006 publicó un informe crítico al respecto. Ambos hicieron presentaciones en el foro. En este campo se encuentra la mayor dificultad para obtener consensos.

#### 3.1 EL PROGRAMA DE ERRADICACIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS MEDIANTE ASPERSIÓN AÉREA DE GLIFOSATO (PECIG)

Según NAS, satélites bastante certeros son utilizados para identificar las áreas a ser fumigadas. Los aviones fumigadores tienen computadores que se programan para minimizar los posibles errores. NAS explica cual es la mezcla de herbicida y fijador usados, cuáles son los efectos sobre la salud estimados por agencias ambientales de los Estados Unidos y por qué consideran que el efecto deriva es muy pequeño, menos de 10 metros, por lo cual es irrelevante. Algunos funcionarios de NAS exaltan el sistema de

compensación en caso de errores e insisten en la buena voluntad para efectuar pagos cuando los errores son verificados. Sin embargo, NAS insiste en que muchas de las quejas de los campesinos (que se refieren a fumigaciones de cultivos de pancoger) no califican para recibir compensación, pues los plantíos según sus verificaciones, estaban mezclados con coca o amapola. Adicionalmente se observa que la mayoría de las quejas de efectos nocivos sobre la salud son de infecciones y esto plantea un problema delicado en la medida que estas no pueden ser causadas por el glifosato. El herbicida puede intoxicar pero no infectar.

#### 3.2 LAS CRÍTICAS AL ESTUDIO DE LA CICAD

El grupo de investigación del IDEA presenta una visión contraria a la de la NAS. El IDEA enfatiza la necesidad de analizar las fumigaciones no solamente dentro de un contexto toxicológico, sino también social, económico y político. Esta crítica está dirigida al trabajo “estudio de los efectos del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente” preparado para la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Este informe ha sido usado por NAS para justificar sus posiciones, y en su título pretende estimar efectos sobre el medio ambiente. El IDEA alega que el trabajo considera solamente aspectos toxicológicos y deja de lado un enfoque ecosistémico que permita llegar a conclusiones sobre los efectos de las fumigaciones sobre el medio ambiente.

Sin embargo, el IDEA no refuta de forma precisa las posiciones del informe de la CICAD respecto a los efectos del glifosato sobre la salud del campesinado. En este sentido existe un consenso respecto a que fumigar zonas en las que la población tiene necesidades básicas insatisfechas, entre las que se encuentra un nivel bajo de nutrición y saneamiento básico, pone a estas poblaciones en una situación muy vulnerable ante las enfermedades endémicas de la zona. Al

**R**especto a los efectos del glifosato sobre la salud del campesinado... existe un consenso respecto a que fumigar zonas en las que la población tiene necesidades básicas insatisfechas, entre las que se encuentra un nivel bajo de nutrición y saneamiento básico, pone a estas poblaciones en una situación muy vulnerable ante las enfermedades endémicas de la zona.

**Otros efectos de las fumigaciones pueden ser mucho más graves. En particular, la fumigación genera desplazamientos de personas y de plantíos, y tiende a aumentar la oferta de mano de obra disponible para los grupos armados ilegales.**

respecto NAS informa que están llevando a cabo estudios epidemiológicos que sirvan como insumo de análisis prospectivos sobre el impacto de las fumigaciones en la salud.

### **3.3 EL RESULTADO DEL DEBATE EN TORNO A LA FUMIGACIÓN**

Un problema grave de todos los estudios toxicológicos en este campo, es la dificultad de aislar los efectos del glifosato de los de otros elementos tóxicos presentes en los cultivos ilícitos y en los laboratorios en los que se procesan la coca y el opio. En efecto, en los cultivos ilícitos se utilizan herbicidas y fertilizantes muy fuertes y que sin duda son mucho más

nocivos para la salud que el glifosato, tanto así que algunos están prohibidos en muchos países por ser altamente carcinógenos y por tener otros efectos graves. Lo mismo ocurre con los productos químicos usados en el procesamiento de la coca y del opio.

El debate sobre las fumigaciones ha estado concentrado en sus efectos sobre la salud y el medio ambiente, lo cual deja de lado aspectos importantes. Otros efectos de las fumigaciones pueden ser mucho más graves. En particular, la fumigación genera desplazamientos de personas y de plantíos, y tiende a aumentar la oferta de mano de obra disponible para los grupos armados ilegales. Los efectos de la erradicación manual son

menos graves que los de la fumigación en cuanto tienden a generar una cantidad menor de desplazamientos y no afectan sustancialmente los cultivos de 'pan coger'. Es claro que estas problemáticas constituyen un campo de estudio en el cual se requiere avanzar.

De otro lado, las fumigaciones no han sido discutidas desde el punto de vista de su sostenibilidad. La fumigación con glifosato ha sido continua desde 1993 y se intensificó desde 1998, siendo extrema a partir del 2002. En los últimos tres o cuatro años, (dependiendo de la fuente), se ha fumigado más hectáreas de coca que las estimadas en cultivos. En 2005 según ONUDD, se fumigó el doble. Las últimas cifras disponibles indican que en 2005 el área cultivada aumentó en un 8%. Ante esta situación cabe la pregunta si ¿se ha llegado al límite de lo que puede lograr el programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato?

## **4) EL SISTEMA INTEGRADO DE MONITOREO DE CULTIVOS ILÍCITOS (SIMCI)**

La medición del éxito de la fumigación depende de las estimaciones de las áreas con cultivos ilícitos. El Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), patrocinado por las Naciones Unidas, presentó la metodología utilizada para efectuar sus estimaciones anuales. Esta se basa en imágenes de diferentes satélites con diversos grados de resolución y confianza. Los más certeros proporcionan imágenes de alta resolución de áreas relativamente pequeñas, sin embargo, son muy costosos. La mayoría de las imágenes obtenidas provienen de satélites más baratos pero menos certeros. Las imágenes más detalladas se utilizan para compararlas con las de los satélites más económicos y hacer proyecciones de los cultivos en las zonas de las imágenes menos certeras.

Estas imágenes se utilizan para localizar cultivos ilícitos lo cual se verifica con visitas de campo. A pesar de la alta tecnología utilizada las estimaciones tienen un rango de error debido a varios factores. Cuando el follaje es poco no es posible identificar los cultivos. Cuando está muy nublado también se dificulta esta identificación. Esto hace que la tecnología satelital resulte poco útil para identificar semilleros y cultivos de amapola que son de poca duración y follaje y están localizados en zonas altas muy nubladas. Los cultivos a la sombra de árboles con bastante follaje presentan otras dificultades. Por consiguiente, a pesar de tener imágenes sobre todo el territorio nacional las estimaciones pueden estar erradas. No sorprende entonces que la estimación de las hectáreas con cultivos ilícitos en Colombia para 2005 efectuadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos sea un 67% mayor que la estimación de la ONUDD.

### **4.1 LAS ESTIMACIONES EN MATERIA DE DROGAS ILÍCITAS**

Las estimaciones de diversos elementos relacionados con las drogas ilegales presentan contradicciones importantes. Por un lado se ha estimado que el área cultivada con coca ha disminuido, especialmente en Colombia. Sin embargo, la magnitud de la disminución varía dramáticamente dependiendo de la fuente utilizada. Según las Naciones Unidas y el gobierno colombiano los cultivos de coca cayeron de un máximo de 163.300 hectá-

reas en 2000 a 86.000 en 2005; es decir, cayeron un 47,3%. Según el gobierno de los Estados Unidos estos cultivos cayeron del máximo de 169.800 hectáreas en 2001 a 144.000 en 2005; es decir, 15,2%.

De cualquier manera, estas caídas no se han reflejado en alzas en los precios de cocaína al detal en los mercados de los Estados Unidos y Europa. Es cierto que a mediados de noviembre de 2005 la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas (ONDCP) de los Estados Unidos informó que el precio de la cocaína al detal había subido 19% y su pureza declinado. Sin embargo, las cifras presentadas mostraban que los precios habían bajado durante 2003, 2004 y parte de 2005 y estaban en niveles semejantes a los de enero de 2003. Aunque ONDCP consideró esto como un éxito, en realidad no lo era. Estas cifras fueron criticadas en los Estados Unidos por varios analistas y hacia abril del 2006 el informe respectivo había desaparecido de la página web de la ONDCP.

La ONUDD explica la falta de respuesta en los precios de cocaína al detal como resultado de un aumento sustancial en la productividad de los plantíos. Las sospechas de que la densidad de plantas por hectárea estaba

en aumento y de que las plantas nuevas tendrían mayor producción de cocaína, fueron corroboradas por la Dirección Nacional de Estupefacientes y ONUDD en junio de 2006. El monitoreo de cultivos ilícitos correspondiente a 2005 arrojó que los rendimientos de la hoja de coca fueron mayores de lo estimado en años anteriores con un rendimiento de 6,300 Kg/ha/año. También se anota que el rendimiento del clorhidrato de cocaína alcanzó 7,7 Kg/ha comparado con los 4,7 Kg/ha usados anteriormente.

### 5) CONSIDERACIONES FRENTE AL CONSUMO

El tema de consumo es mucho menos controversial que el relacionado con los cultivos ilícitos. Al tratarlo se encontró que el consumo de drogas ilícitas en Colombia tiende a aumentar. Aunque no hay cifras muy robustas sobre el volumen, éstas indican cambios significativos en la demanda mundial de cocaína. La demanda en los Estados Unidos no ha crecido en los últimos

**E**l consumo en Colombia es preocupante para los estudiosos aunque no parece ser un problema considerado grave por la sociedad. Las últimas estimaciones muestran una tendencia significativa al aumento de consumo de marihuana y cocaína en el país.

**CUADRO 1**  
**ESTIMACIONES DEL TAMAÑO DE LOS CULTIVOS DE COCA Y LAS HECTÁREAS FUMIGADAS**

Años	Estimaciones del tamaño de los plantíos de coca de las Naciones Unidas (hectáreas)*	Estimaciones del tamaño de los plantíos de coca de los Estados Unidos (hectáreas)**	Hectáreas de coca fumigadas***
1990	40,100	40,100	
1991	37,500	37,500	
1992	37,100	37,100	
1993	39,700	39,700	
1994	44,700	45,000	3,900
1995	50,900	50,900	23,900
1996	67,200	67,200	18,500
1997	79,400	79,500	41,900
1998	101,800	101,800	66,000
1999	160,100	122,500	43,100
2000	163,300	136,200	58,100
2001	144,800	169,800	94,200
2002	102,000	144,450	130,400
2003	86,000	113,850	132,800
2004	80,000	114,000	136,600
2005	86,000	144,000	138,775

Fuentes: \* Estas cifras se encuentran en varios Informe Mundial de Drogas de las Naciones Unidas que se encuentran en la página de Internet de la UNODC. \*\* Estas cifras se encuentran en varios ejemplares de la publicación anual *International Narcotics Control Strategy Report* del Departamento de Estado del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, estas cifras en algunos casos no son iguales en los ejemplares de diversos años pues los autores modifican la serie cuando consideran tener mejor información. \*\*\* UNODC (2005a) excepto la cifra para 2005 que se obtuvo del anuncio público de la DIRAN en noviembre 2005.

**Es interesante que en Colombia políticos, periodistas e intelectuales de izquierda como de derecha, con argumentos muy distintos, concurren en responsabilizar al mundo exterior y desarrollan una amplia gama de argumentos exculpatorios y justificantes.**

10 años y recientemente ha tenido algunas bajas posiblemente hasta en un 15%. A su vez, la demanda en Europa, Sur América y la ex Unión Soviética ha aumentado, tendencia que se prevé continúe.

El consumo en Colombia es preocupante para los estudiosos aunque no parece ser un problema considerado grave por la sociedad. Las últimas estimaciones muestran una tendencia significativa al aumento de consumo de marihuana y cocaína en el país. En el debate sobre consumo se planteó que la baja edad en el momento en que se inicia el uso de drogas ilegales constituye un problema grave. En efecto, se afirmó que el 45% de los usuarios actuales empezaron a usar drogas ilegales entre los 10 y 14 años de edad. Por otro lado las cifras sobre consumo de bazuco muestran una disminución en los casos reportados en las clínicas.

El aumento en el consumo de las mujeres es otra tendencia preocupante. Hace 15 años por cada 10 hombres que consumían drogas ilegales solamente había una mujer que lo hacía. Hoy por cada mujer usuaria hay solamente dos o tres hombres consumidores. Las cifras sobre consumo son deficientes, entre otros, porque excluyen zonas urbanas marginales que aunque no representan un alto porcentaje de la población pueden tener índices altos de consumo. Además, en muchas localidades no hay análisis de toxicología o alcoholemia en los casos de víctimas de violencia. A todo esto hay que agregar la tendencia es a negar el uso de sustancias ilegales. En conclusión, el consumo de drogas en Colombia es

preocupante aunque se sabe muy poco sobre la situación real actual.

### III. EL DEBATE SOBRE LAS CAUSAS DE LA PRODUCCIÓN

#### 1. ¿POR QUÉ SE PRODUCEN LAS DROGAS ILEGALES?

Para comprender el origen del “problema de las drogas” y las dificultades encontradas por

las políticas que buscan solucionarlo es clave responder preguntas básicas como: ¿Por qué se producen las drogas ilegales? ¿Por qué algunos países concentran la producción y tráfico de drogas ilegales? ¿Por qué las políticas contra las drogas no logran su cometido? A pesar de la importancia de esas preguntas, la literatura al respecto es muy limitada. En efecto, la mayoría de los estudios sobre el desarrollo de la industria de drogas ilegales en Colombia dan por sobreentendidas las causas por las cuales se producen las drogas y cuando las mencionan, éstas son exógenas a la economía y sociedad colombianas.

En estos trabajos frecuentemente se encuentran frases como “cuando hay demanda, hay oferta” que sugieren un fatalismo y una impotencia muy grandes de la sociedad colombiana. Estos discursos y análisis culpan al mundo exterior, consideran que el “problema de las drogas” es global, es decir de todos los países, y exigen una solución externa. Es interesante que en Colombia políticos, periodistas e intelectuales de izquierda como de derecha, con argumentos muy distintos, concurren en responsabilizar al mundo exterior y desarrollan una amplia gama de argumentos exculpatorios y justificantes.

#### 2. ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS JUSTIFICATIVOS Y EXCULPATORIOS COMUNES

Muchos de estos argumentos presentan una visión de Colombia como víctima de las políticas estadounidenses que promueven el prohibicionismo como mecanismo de generación de riqueza en ese país y que bloquean el desarrollo de industrias legales en Colombia. Aunque estos argumentos están apoyados por la izquierda, están bastante generalizados y muchos de ellos son lugares comunes en el país. Esto se evidencia en asertos tales como: a) “Las drogas dinamizan la economía de los Estados Unidos y esta depende de ellas”. b) “Los Estados Unidos prohíben la cocaína porque no pueden producir coca y quedarse con el negocio”. c) “El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico”. d.) “Los Estados Unidos (e implícitamente algunos países europeos) no persigue a los capos que operan en su territorio”. e) “los Estados Unidos no hace mucho internamente en la lucha contra las drogas”. f) “En los Estados Unidos se discrimina contra los traficantes colombianos

mientras que no se castiga o se castiga suavemente a los estadounidenses”. g) “En los Estados Unidos no toleraron el prohibicionismo al alcohol entonces ¿por qué nos imponen el prohibicionismo de la cocaína?. Esto demuestra la doble moral de ese país y que ellos se benefician del mercado de la cocaína”.

Todas estas afirmaciones comunes simplemente no tienen una base empírica sostenible, aunque es posible que quienes así crean consideren como pruebas empíricas algo distinto a lo que se acepta hoy en economía y otras ciencias sociales.

#### A) “LAS DROGAS DINAMIZAN LA ECONOMÍA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y ESTA DEPENDE DE ELLAS”.

Consideremos las afirmaciones sobre los beneficios económicos del prohibicionismo en los Estados Unidos. Para que estos sean válidos, es necesario aceptar que es menos costoso para los Estados Unidos importar algo ilegal y que no paga impuestos a US\$15.000 el kilo, que hacerlo legalmente a US\$500 pagando impuestos. Habría que aceptar también que a los Estados Unidos le conviene tener una industria ilegal en la que se enriquecen los traficantes, que una legal en la que empresas como Park Davis o Phillip Morris aumenten sus utilidades. Hay que aceptar además que el crimen organizado y los narcotraficantes tienen más influencia en la formulación de políticas que las grandes empresas que podrían participar del negocio legal.

Para aceptar que la “gran demanda” por drogas ilegales es necesaria para mantener el sistema capitalista, habría que aceptar que los adictos y usuarios de drogas ahorrarían el dinero que gastan en drogas si estas no existieran, de manera que su consumo de drogas fuera un aumento en la demanda agregada del país. En realidad, al declararse algo ilegal y surgir un mercado negro lo que hay es un desplazamiento de la demanda del mercado legal al ilegal. Es decir, que cuando una persona se vuelve adicta a las drogas, disminuye su demanda por bienes legales. Además, al avanzar la adicción, muchos adictos no pueden mantener sus empleos y su ingreso disminuye, bajando la demanda agregada. En esos casos muchos de ellos tienen que recurrir al crimen como fuente de ingresos para mantener su adicción. El problema es mostrar por qué eso es bueno para la economía de los Estados Unidos, lo cual no es posible.

Pareciera que quienes afirman que el gobierno estadounidense necesita la industria ilegal para mantener un nivel alto de actividad económica vivieran en la época anterior a la Gran Depresión y a la Segunda Guerra Mundial en la que las políticas económicas agravaban los ciclos económicos. El hecho es que los economistas han aprendido a manejar, aunque no perfectamente, los ciclos y las grandes crisis del pasado no se han reproducido. Durante a lo menos los últimos 15 años los Estados Unidos ha sido la locomotora económica del mundo, y durante los últimos cinco ha tenido un déficit enorme en cuenta corriente lo que indica que ha consumido e invertido internamente mucho más de lo que ha producido. En estas circunstancias alegar que las drogas ilegales son necesarias porque aumentan la demanda agregada simplemente no tiene sentido.

#### B) “LOS ESTADOS UNIDOS PROHÍBEN LA COCAÍNA PORQUE NO PUEDEN PRODUCIR COCA Y QUEDARSE CON EL NEGOCIO”.

Esta afirmación, como la anterior, implica que para los Estados Unidos es mejor importar algo muy costoso ilegal que el mismo producto barato pero legal. Y como se anotó en el aparte anterior, que para ese país es mejor tener una industria en manos del crimen organizado que en manos del sector legal. Además, hay muchos productos agrícolas que no se pueden producir en los Estados Unidos y ese país no los declara ilegales “para quedarse con el negocio”. Lo extraño en todo esto es que en algunos sitios de los Estados Unidos sí se puede cultivar coca (Puerto Rico, las Islas Vírgenes, Guam) y que si la afirmación fuera válida estaríamos ante una muy innovadora teoría de desarrollo económico que implicaría que sería muy bueno para Colombia declarar ilegal el uso de artículos como los cigarrillos para que así subiera su precio, se importaran de contrabando, las mafias se enriquecieran y el país se desarrollara.

#### c) “El sector financiero mundial depende de los depósitos del narcotráfico”

Esta afirmación no es válida por varias razones. Primero, se afirma que los depósitos de

**P**ara aceptar que la “gran demanda” por drogas ilegales es necesaria para mantener el sistema capitalista, habría que aceptar que los adictos y usuarios de drogas ahorrarían el dinero que gastan en drogas si estas no existieran, de manera que su consumo de drogas fuera un aumento en la demanda agregada del país.

**No es cierto que el sector financiero mundial necesite del negocio ilegal para sobrevivir o que logre aumentar sus ganancias con ello. En economía las falacias de composición son comunes y lo que pueda ser beneficioso para un individuo no lo es para el grupo o el todo.**

los narcotraficantes en los bancos aumentan la capacidad de los mismos para hacer préstamos y por consecuencia sus ganancias. El problema con esta afirmación es que como los usuarios y adictos de drogas simplemente desvían su gasto del sector legal al ilegal, no hay evidencia que si gastaran en por ejemplo, un supermercado, en lugar de hacerlo en drogas, los depósitos totales del sistema financiero aumentan. En otras palabras, el dinero gastado en un supermercado o en drogas termina depositado en el sistema financiero. Más aún, los traficantes grandes y el crimen organizado tienden a depositar en paraísos fiscales en lugar de hacerlo en los Estados Unidos.

Segundo, la banca central tiene mecanismos para controlar la expansión de los depósitos. En otras palabras, si el aumento en el consumo ilegal llegase a aumentar los depósitos y la cantidad de dinero en circulación, habría que suponer que la banca central no haría nada para controlar la expansión. Es decir, se tendría un país sin política monetaria.

Tercero, aunque el mercado mundial de drogas es muy grande con relación a, por ejemplo, el ingreso nacional colombiano, los flujos de capital que genera no son grandes dentro del contexto financiero mundial. Las

cifras sobre el monto de las ventas mundiales en el mercado de drogas son muy débiles y tienden a sobreestimar su valor como lo demuestran trabajos académicos independientes (Reuter y Greenfield, 2001, Thoumi, 2005). Sin embargo, aceptando las estimaciones de US\$70.000 millones por año del tamaño del mercado de drogas ilegales de los Estados Unidos elaboradas por la ONDCP se llega a la conclusión de que los dineros del narcotráfico lavados en el sector financiero no representan sumas muy importantes en los mercados financieros.

Es aceptado que aproximadamente el 50 o 60% del valor agregado en drogas ilegales se genera en las últimas transacciones. Los vendedores en esta etapa del negocio tienden a gastar sus dineros en efectivo en centros comerciales, supermercados, etc. o en

las drogas mismas pues una proporción de ellos es adicta. El resto queda para ser depositado por traficantes de diverso calado en el sector financiero. Esto dejaría una suma de unos 30 o 35.000.000 millones de dólares por año lo cual es comparable al valor de las acciones transadas en un día en una de las bolsas importantes de los Estados Unidos (Wall Street o NASDAQ).

Cuarto, la industria de drogas ilegales y el crimen organizado genera costos importantes al sector financiero. El crecimiento de la industria ilegal ha hecho que los gobiernos establezcan una larga serie de medidas de control como auditorías internas y externas, requisitos de obtener información sobre los clientes, y otros que aumentan los costos al sector financiero. En el caso de los Estados Unidos por ejemplo, el sector financiero debe llenar reportes sobre todos los depósitos en efectivo de más de US\$10.000. Cada año se hacen unos siete u ocho millones de reportes a un costo de unos US\$30 por reporte.

Todo lo anterior no implica que en el sector financiero no haya funcionarios corruptos que se beneficien del lavado de dinero o que haya bancos, especialmente en paraísos financieros, que lo hagan. El punto simple es que no es cierto que el sector financiero mundial necesite del negocio ilegal para sobrevivir o que logre aumentar sus ganancias con ello. En economía las falacias de composición son comunes y lo que pueda ser beneficioso para un individuo no lo es para el grupo o el todo.

**D) “LOS ESTADOS UNIDOS (E IMPLÍCITAMENTE ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS) NO PERSIGUE A LOS CAPOS QUE OPERAN EN SU TERRITORIO” Y “LOS ESTADOS UNIDOS INTERNAMENTE NO HACE MUCHO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS”**

Esta afirmación es congruente con las creencias sobre los “grandes beneficios” que los Estados Unidos reciben de la industria ilegal, y con la creencia que la estructura de la industria de drogas ilegales en los Estados Unidos es semejante a la que surgió en Colombia durante los años ochenta en la que grandes grupos criminales controlaban el negocio en este país.

Es importante aclarar algunos hechos sobre las mafias estadounidenses. Las organizaciones mafiosas que surgieron durante el prohibicionismo al alcohol no participaron activamen-

te del negocio de las drogas ilegales. Estas mafias se concentraron en otras actividades ilegales que consideraron menos riesgosas como la prostitución, los juegos de azar y el control de algunos sindicatos y negocios como los basureros y los puertos. La reacción del gobierno estadounidense contra estos grupos ha sido fuerte y ha generado una legislación muy punitiva. Por ejemplo, en 1970 aprobó una ley famosa contra el crimen organizado la Racketeer Influenced and Corrupt Organization Act (Rico) que expandió los poderes del gobierno federal para luchar contra organizaciones dedicadas a obtener ingresos de juegos de azar ilegales, asesinatos, secuestros, extorsiones, falsificación de dinero y documentos, tráfico de drogas y otras sustancias controladas y otros crímenes comúnmente practicados por organizaciones criminales. Como resultado la mayoría de los grandes capos ha sido capturada y sentenciada y algunos de ellos han muerto en prisión.

La industria de drogas ilegales está bastante segmentada y en ella participan muchos grupos de inmigrantes recientes y algunos marginados dentro de la sociedad estadounidense. Es cierto que algunos traficantes logran contrabandear grandes envíos de cocaína, pero dentro de los Estados Unidos no existe algo comparable a lo que fueron los carteles de Cali y Medellín. Además, el número de presos por drogas es enorme y la “carrera” de un traficante dura en promedio unos cuatro años solamente.

En muchos estados se aprobó una legislación que forzó a los jueces a dictar sentencias mínimas de muchos años y que facilitó la expropiación de activos. Por ejemplo, algunas de estas leyes han llegado a situaciones extremas que han facilitado las expropiaciones de propiedades usadas para guardar o expender drogas sin conocimiento de sus dueños. La cantidad de detenidos y presos por drogas y de los que han tenido exámenes positivos de uso de drogas es enorme. Cada año hay más de 1.600.000 arrestos por drogas. El número de presos por droga excede los 600.000.<sup>2</sup> El número de individuos bajo libertad condicional es de la misma magnitud. Un resultado aparentemente no buscado de estas políticas es que la cuarta parte del cohorte etario de varones de raza negra está en cárceles, prisiones o libertad condicional, la mayoría de ellos por drogas. Los gastos del gobierno estadouniden-

se en la lucha contra las drogas son muy altos y la mayoría tienen lugar dentro de los Estados Unidos (80%).

No hay duda que los Estados Unidos hacen mucho en la lucha contra las drogas y sus esfuerzos punitivos son enormes. Sin embargo, es posible afirmar que estos no podrán eliminar las drogas. La guerra contra las drogas en los Estados Unidos desde hace tiempo ha socavado derechos que muchos estadounidenses consideran fundamentales (Hyde, 1995, Husak, 1992). Para triunfar en la lucha contra las drogas los Estados Unidos tendrán que sacrificar más derechos individuales lo cual no es viable dado el sistema político de ese país. Casi que podría afirmarse que para tener éxito en la guerra contra las drogas con políticas punitivas, los Estados Unidos tendrán que dejar de ser los Estados Unidos. En otras palabras, tendrán que cambiar de manera fundamental lo cual sería intolerable para sus ciudadanos.

**E) “EN LOS ESTADOS UNIDOS SE DISCRIMINA CONTRA LOS TRAFICANTES COLOMBIANOS MIENTRAS QUE NO SE CASTIGA O SE CASTIGA SUAVEMENTE A LOS ESTADOUNIDENSES”**

Esta es una creencia generalizada que presenta a los traficantes colombianos como víctimas de un sistema legal y judicial injusto. Hasta ahora no ha habido estudios que comparen de manera rigurosa las sentencias y procesos judiciales de colombianos y estadounidenses involucrados en el narcotráfico. Sin embargo, en Colombia se resaltan las largas sentencias recibidas por algunos colombianos pero no se sabe o no se da publicidad a los casos en que los colombianos han negociado exitosamente con las autoridades estadounidenses. El problema de muchos colombianos con el sistema penal estadounidense es en parte resultado de la falta de conocimiento del mismo y de las posibilidades que pueden tener para lograr resultados más favorables.

Los eventos de meses recientes que muestran que muchos traficantes buscan ser extraditados y el resultado del jurado dividi-

**No hay duda de que los Estados Unidos hacen mucho en la lucha contra las drogas y sus esfuerzos punitivos son enormes. Sin embargo, es posible afirmar que estos no podrán eliminar las drogas. La guerra contra las drogas en los Estados Unidos desde hace tiempo ha socavado derechos que muchos estadounidenses consideran fundamentales.**

do que no declaró culpable a Simón Trinidad indica que los colombianos han aprendido a manejar el sistema penal estadounidense y que en estos casos no es posible hablar de discriminación contra ellos.

**F) “EN LOS ESTADOS UNIDOS NO TOLERARON EL PROHIBICIONISMO AL ALCOHOL ENTONCES ¿POR QUÉ NOS IMPONEN EL PROHIBICIONISMO DE LA COCAÍNA? ESTO DEMUESTRA LA DOBLE MORAL DE ESE PAÍS Y QUÉ ELLOS SE BENEFICIAN DEL MERCADO DE LA COCAÍNA”**

**El argumento del “choque externo” considera que Colombia en los años sesenta era un país típico en términos de criminalidad afectado por el surgimiento de una gran demanda externa que hizo que Colombia produjera drogas. Este desarrollo ha sido la causa principal de los graves problemas que enfrenta el país hoy. Dentro de este modelo la razón por la cual el país produce drogas radica en el exterior, y la única solución es la legalización para acabar el “choque externo”**

Es importante aclarar que como se verá más adelante, el prohibicionismo es mundial y no una política impuesta al mundo por los Estados Unidos. Un punto importante pero desconocido en Colombia es que los procesos políticos de los Estados Unidos que llevaron a prohibir el alcohol y las demás drogas como la cocaína, la morfina, la heroína y la marihuana fueron muy diferentes (Musto, 1993: 94-98). A lo largo y ancho del país hubo apoyo a la prohibición del alcohol. Este tenía raíces religiosas fuertes y se extendía tanto a las zonas urbanas como rurales. Sin embargo, no había un consenso al respecto y una proporción importante de la población consideraba que el uso moderado del alcohol debía ser tolerado. Un efecto de esta división dentro de la sociedad fue el poco esfuerzo del gobierno federal para hacer cumplir las leyes contra el alcohol.

Es cierto que la prohibición generó violencia pero esta estuvo limitada a luchas entre mafias y entre estas y la policía de algunas ciudades. En efecto, la gran

mayoría del país no la padeció. El hecho es que la cultura estadounidense en particular y la occidental en general han aceptado el uso del alcohol y han desarrollado formas y rituales para controlar los posibles efectos nocivos, aunque claramente estos aún son graves. Por el contrario, las otras drogas han sido asociadas a amenazas externas al país. La morfina y la heroína han sido asociadas

a los inmigrantes chinos, la marihuana a los mexicanos y la cocaína a los negros. Los consumidores de esas drogas han sido vistos como antiamericanos o como personas con comportamientos desviados que deben ser reprimidos. Además, en la actualidad estas drogas están siendo asociadas al terrorismo que es también una amenaza externa.

El apoyo a la prohibición de estas drogas está generalizado en toda la corriente dominante de la sociedad estadounidense. Es notable que uno de los argumentos usados para atacar la prohibición al alcohol fue que esta aumentaba el peligro de que los usuarios utilizaran heroína y cocaína. El punto es que dentro de la sociedad estadounidense surgió una oposición generalizada al prohibicionismo contra el alcohol pero no ha surgido y probablemente no surgirá algo semejante en el caso de las drogas ilegales.

### **3. LOS ARGUMENTOS DE LA DERECHA**

Desde la orilla derecha, trabajos analíticos de prominentes economistas (Gaviria, 2000, Robinson, 2006) explican que Colombia en los años sesenta era un país con niveles de criminalidad aceptables y que el desarrollo de la industria de drogas ilegales surgió como respuesta a un “choque externo” que padeció la economía colombiana. Otros han promovido la “corresponsabilidad” internacional como propuesta para exigir transferencias de los países principalmente consumidores a los principalmente productores..

El argumento del “choque externo” considera que Colombia en los años sesenta era un país típico en términos de criminalidad afectado por el surgimiento de una gran demanda externa que hizo que Colombia produjera drogas. Este desarrollo ha sido la causa principal de los graves problemas que enfrenta el país hoy. Dentro de este modelo la razón por la cual el país produce drogas radica en el exterior, y la única solución es la legalización para acabar el “choque externo” (Gaviria, 2006: 8). Este enfoque niega que características de la sociedad colombiana fueran un factor clave para que este “choque externo” afectara al país de manera tan grave y no a otros países como Ecuador, Perú y Bolivia, que no desarrollaron grandes carteles de traficantes o, Malasia, Indonesia y Taiwán que a principios del siglo XX habían sido los principales exportadores de coca.

La idea que un aumento en la demanda internacional de la cocaína fuera un “choque externo” difiere de lo que en la literatura comúnmente se considera un “choque externo”. En esta, un “choque externo” ocurre cuando el precio de las importaciones aumenta y el precio de las exportaciones cae, o en el caso de países deudores, cuando las tasas de interés en los mercados mundiales aumentan. Cuando el precio de lo que se exporta aumenta, en la literatura se habla de una bonanza, no de un choque externo. Además, el caso de la cocaína es interesante porque Colombia padeció un “choque externo” causado por un aumento en la demanda de un producto que no importaba o exportaba y que muchos otros países habían producido anteriormente y podían producir.

#### 4. LA IMPORTANCIA DE LOS FACTORES INTERNOS

Es notable que tanto la izquierda como la derecha presenten argumentos exculpatorios para justificar el desarrollo de la industria de drogas ilegales y culpen al mundo exterior. Los argumentos de la izquierda llevan a culpar al sistema capitalista y al imperialismo y los de la derecha a clamar porque el mundo legalice las drogas. Esta última postura niega la necesidad de reformas estructurales y considera que el problema de las drogas no es causado por serias deficiencias institucionales al interior de la sociedad y sus organizaciones públicas y privadas.

Es cierto que si no hubiera demanda no habría oferta. Sin embargo la estructura de los mercados de coca, cocaína, amapola-opio y heroína no es consistente con la de un mercado en el que la localización de la producción está determinada por la demanda. Si la rentabilidad determinara la localización de la producción, todos los países que pudieran producir coca, amapola, cocaína y heroína lo estuvieran haciendo. La coca puede crecer en unos 30 países, la amapola en unos 120 y la cocaína y heroína se pueden refinar en cualquier parte. Por consiguiente, si la rentabilidad determinara la producción, Colombia sería uno de muchos productores y no tendría un gran problema con las drogas ilegales.

La rentabilidad de la cocaína es una condición necesaria para que esta se produzca pero la gran mayoría de países que pueden cultivar coca y refinar cocaína no lo hacen. La

pregunta que se debe responder es entonces, ¿por qué una condición necesaria, en el caso colombiano se vuelve *suficiente*? El punto simple es que la “gran demanda internacional” es *ilegal* y que cuando un producto fácil de producir, que no requiere grandes destrezas o capital como la cocaína o la heroína es declarado ilegal a nivel mundial, su producción y tráfico tenderá a concentrarse en los países en los que el imperio de la ley sea más débil y la sociedad más laxa hacia las actividades económicas ilegales. En otras palabras, la producción tenderá a concentrarse en los lugares en los que el riesgo para las actividades ilegales sea menor. Es cierto que si la cocaína no fuera rentable no se produciría, pero Colombia no concentra la producción de cocaína porque esta es rentable sino porque es *ilegal*.

#### 5. EL MAPA DE LA PRODUCCIÓN Y EL TRÁFICO DE DROGAS Y LOS FACTORES INTERNOS

El mapa de la producción de drogas ilegales resalta la importancia de los factores que hacen que una sociedad sea proclive a la ilegalidad. La producción de coca y amapola-opio ha estado concentrada en países o regiones con grupos étnicos marginados de las corrientes dominantes en sus sociedades (Perú, Bolivia, Myanmar, Laos, Paquistán), grupos aislados o marginados económicamente (Tailandia, la zona de los montes Apalaches especialmente el Este de Kentucky), zonas en las que el estado central ha tenido poca presencia o en las que ha habido conflictos armados internos o guerras externas (Colombia, Afganistán).

La producción y el tráfico de cocaína y heroína han estado controlados por grupos con poca o ninguna lealtad al estado central o grupos en conflicto con él, o envueltos en guerras de liberación: los Chechenios, los Chinos en Myanmar y Tailandia, los Crips, Bloods, Hell’s Angels e inmigrantes recientes en los Estados Unidos son ejemplos claros.

La producción de anfetaminas puede llevarse a cabo en cualquier sitio. Sin embargo tam-

**E**l punto simple es que la “gran demanda internacional” es *ilegal* y que cuando un producto fácil de producir, que no requiere grandes destrezas o capital como la cocaína o la heroína es declarado ilegal a nivel mundial, su producción y tráfico tenderá a concentrarse en los países en los que el imperio de la ley sea más débil y la sociedad más laxa hacia las actividades económicas ilegales.

**Las políticas represivas contra las drogas se basan en atacar la rentabilidad de las actividades ilegales de dos formas: aumentando su riesgo y disminuyendo sus ganancias. Algunas de las políticas tienen efectos opuestos a los buscados porque cuando se disminuye la rentabilidad en una etapa de la cadena se aumenta en otra y en algunos casos se aumenta en la misma etapa de la cadena pero localizada en otro lugar.**

bién está concentrada en sociedades tolerantes o en países con altos niveles de ilegalidad (Holanda, Polonia y Myanmar) o los grupos mencionados en los Estados Unidos.

Los países que terminan produciendo drogas o haciendo cosas ilegales a gran escala tiene dificultades profundas de gobernabilidad, problemas institucionales que facilitan estos problemas y al final de cultura (valores, actitudes y creencias) porque la gente termina aceptando la ilegalidad como algo natural.

## 6. ¿POR QUÉ COLOMBIA?

Para responder esta pregunta es necesario explicar por qué en Colombia se generó un clima propicio al desarrollo de la industria de drogas ilegales para lo cual es necesario responder preguntas como ¿cómo se diferencia Colombia del resto de la América Latina y el Caribe? Y ¿por qué estas diferencias han producido una sociedad cuyo capital social ha generado menor solidaridad, confianza y reciprocidad y una identidad nacional más débil?

Varios autores han hecho esfuerzos para analizar las dificultades para crear una identidad nacional y una sociedad con fuerte capital social: Yunis (2003, 2006) Kalmanovitz (1989), Herrán (1987), Gómez-Buendía (Ed.) (1999), Thoumi, (2000, 2002). Estos trabajos, entre otros, resaltan el papel de la geografía, la naturaleza de los pueblos colonizadores, los constantes enfrentamientos entre las comunidades indígenas y la falta de un concepto de estado central entre los indígenas y españoles, para descifrar los orígenes de la problemática nacional.

Estos factores produjeron, parafraseando a Ortega y Gasset, una Colombia invertebrada compuesta hasta mediados del siglo XX por una colección de regiones bastante autónomas en las que el Estado central tenía poca capacidad para hacer cumplir las leyes. La Violencia de los años cuarenta y cincuenta agravó esta situación al general fuertes desplazamientos y desarraigo en la población que destruyeron el tejido social.

Estos y otros factores contribuyeron a que en Colombia surgiera un comportamiento ladino (Yunis, 2003, 2006) y un individualismo extremo inducidos por la existencia de un estado y unas instituciones sociales que imponen muy pocas restricciones al comportamiento individual (Thoumi, 2003). En muchos países se está reproduciendo esta tendencia pero en Colombia empezó antes y ha sido más acentuada. Por eso, las drogas llegan a Colombia porque sus leyes, normas sociales, organizaciones, organismos y cultura hacían al país muy vulnerable. Una vez establecida la industria ilegal en Colombia, esta actúa como un catalizador que agrava enormemente los problemas sociales y dispara la violencia (Thoumi, 1994, Gaviria, 2000).

## IV. POR QUÉ LAS POLÍTICAS NO OBTIENEN LOS RESULTADOS DESEADOS

Las políticas represivas contra las drogas se basan en atacar la rentabilidad de las actividades ilegales de dos formas: aumentando su riesgo y disminuyendo sus ganancias. Algunas de las políticas tienen efectos opuestos a los buscados porque cuando se disminuye la rentabilidad en una etapa de la cadena se aumenta en otra y en algunos casos se aumenta en la misma etapa de la cadena pero localizada en otro lugar. Por ejemplo, al fumigar en un sitio se hace más atractiva la producción en otros o al disminuir la oferta de coca se aumenta la rentabilidad en el tráfico de cocaína.

Las políticas represivas pueden tener algunos logros en el corto plazo cuando logran disminuir la rentabilidad y aumentar el riesgo en algunos lugares. Infortunadamente, la producción y el tráfico se concentran en las sociedades más proclives a la ilegalidad, y como las políticas mantienen la ilegalidad, no eliminan las causas de esa concentración por lo que la producción y el tráfico continúan. Los que afirman que la única solución para Colombia es la legalización (Gaviria, 2006) apoyan lo anterior pues implícitamente conceden que Colombia concentra la producción y tráfico de drogas porque estas son ilegales, y que el país continuará produciendo mientras estas continúen siéndolo.

## V. POR QUÉ LA SOLUCIÓN PARA COLOMBIA NO VENDRÁ DEL EXTERIOR

A pesar de los deseos de muchos colombianos, el mundo es profundamente prohibicio-

nista. Es cierto que los Estados Unidos son prohibicionistas, pero también lo son Suecia, toda la antigua Unión Soviética, el mundo islámico, la China, Japón, Australia, los países de la Europa Oriental, los africanos al sur del Sahara y la gran mayoría de los latinoamericanos. Además, Colombia ha sido históricamente prohibicionista (Bejarano, 1943, 1952). Con frecuencia se afirma que Europa Occidental no lo es, lo cual no es cierto: en países como Holanda, España, Portugal, Suiza, la Gran Bretaña y en el norte de Alemania se ve el problema del consumo de drogas como uno de salud pública y como reflejo de algunos problemas sociales pero en ningún caso se acepta la producción y tráfico legal de cocaína, heroína y otras drogas.

El prohibicionismo mundial se expresa en tres convenciones internacionales de las Naciones Unidas sobre producción, tráfico y consumo de drogas, y una sobre crimen organizado.<sup>3</sup> La legalización requerirá que Colombia renuncie a estas convenciones o que logre cambios fundamentales en ellas, lo cual no es posible en el ámbito mundial actual.

Cuando se habla de legalización fuera de Colombia, nadie propone un mercado libre de cocaína y heroína. Todas las propuestas se refieren a mercados altamente controlados. Por ejemplo, el Nobel de Economía Gary Becker propone establecer un impuesto alto al consumo y usar esos fondos para tratar adictos. En ese caso, surgiría un mercado negro, menos rentable es cierto, pero algunos colombianos seguirían traficando con drogas de contrabando porque tienen todas las redes para hacerlo y esas son sus destrezas.

En Colombia frecuentemente se afirma que el problema de las drogas es global y que la solución debe ser global. En realidad el problema no es global pero sí internacional. Las drogas no afectan a todos los países de igual manera y para muchos no es un problema grave y en ellos las drogas no tienen una prioridad alta en la agenda de políticas gubernamentales. Por eso el problema no es global sino internacional.

En Colombia las recomendaciones de legalizar son el clamor de una sociedad que se siente abrumada y agobiada por las drogas ilegales, e incapaz de reaccionar contra ellas. Sin embargo, Colombia no puede esperar que el mundo cambie sus políticas argumentando que Colombia no puede dejar de pro-

ducir drogas ilegales rentables. En otras palabras, si Colombia no puede cambiar ¿por qué si puede esperar que el mundo lo haga?

## VI. LA SOLUCIÓN ES INTERNA Y EXISTE SÓLO EN EL LARGO PLAZO

El problema de las drogas no es de políticas en el sentido tradicional sino de gobernabilidad, instituciones y cultura, y su solución requiere por tanto cambios profundos en el comportamiento de los colombianos. Las drogas son sintomáticas de problemas más profundos que viven las sociedades que las producen. En Colombia estos síntomas trascienden hoy a las drogas. El país es el primer productor de dólares falsos, el primer o segundo exportador latinoamericano de prostitutas, el primer productor mundial de sicarios, primer o segundo productor de secuestros, el segundo país en número de niños guerreros y desplazados y un productor de pasaportes europeos de primera calidad.

Infelizmente, como se pronosticó hace veinte años (Thoumi, 1987), Colombia ha caído en una trampa de la deshonestidad. Colombia debe aprender a vivir en un mundo en el que hay productos y servicios ilegales que no requieren mucho capital, tecnología y destrezas, es decir, que son fáciles de producir, y que son muy rentables pero que no se deben producir. El punto simple es que Colombia tendrá que vivir o morir con el prohibicionismo internacional por lo que la solución tendrá que surgir desde adentro. Durante los últimos 35 años Colombia ha evadido enfrentar esta realidad.

El desafío para lograr esta meta es enorme y requiere armonizar las leyes con las normas socialmente aceptadas. Esto implica acabar o al menos limitar la aceptación del comportamiento ladino que aprueba la violación de las normas legales descrito por Yunis (2003 y 2006). Para lograr esta meta es imperativo establecer un imperio de la ley consensuado y no impuesto y donde surja un capital social que genere confianza, reciprocidad, solidaridad y controles sociales al comportamiento.

**El prohibicionismo mundial se expresa en tres convenciones internacionales de las Naciones Unidas sobre producción, tráfico y consumo de drogas, y una sobre crimen organizado. La legalización requerirá que Colombia renuncie a estas convenciones o que logre cambios fundamentales en ellas, lo cual no es posible en el ámbito mundial actual.**

**E**l mundo no va a cambiar porque un país no haya podido establecer el imperio de la ley en su territorio. Con o sin drogas Colombia debe buscar una sociedad en la que prevalezca la ley y esto no se logra solamente a punta de garrote.

El primer paso para lograr la transformación de la sociedad y enfrentar la producción y tráfico de drogas y establecer el imperio de la ley, es aceptar este diagnóstico, de lo contrario la sociedad seguirá culpando al mundo y continuará padeciendo los males del desarrollo de las economías ilegales. El punto es que aunque el mundo pueda ser injusto, es imperativo establecer una sociedad “razonable” con mayores niveles de confianza, solidaridad y reciprocidad.

Lo que se vislumbra hacia el futuro es una lucha entre los colombianos que buscan promover cambios en los comportamientos aceptados y los que insisten en que los comportamientos de muchos colombianos como el “atajismo”, el “avivatismo”, y el oportunismo son “naturales” y comunes al resto del mundo, y por consiguiente justificados. No hay duda que el ser humano es egoísta e individualista, pero precisamente, la función de las instituciones sociales es poner límites a esos instintos. El punto es que con o sin demanda internacional ilegal de drogas, Colombia no puede continuar aceptando que el onceavo mandamiento en el país sea “no dar papaya” y el doceavo “papaya dada, papaya partida”. Infortunadamente ya dado una papaya envenenada a Colombia y la sociedad debe generar instituciones y comportamientos que hagan que Colombia no la siga mordisqueando.

Con referencia a las políticas contra las drogas es importante reconocer que en el mejor de los casos son paliativos que no eliminarán la industria ilegal sin que haya cambios sustanciales en la sociedad. Esto no significa que el gobierno no deba implementar estas políticas. Lo que se debe hacer es avanzar en dos frentes. Primero identificar y consensuar los cambios y reformas necesarios para armonizar las leyes y las normas sociales. Segundo promover dichos cambios. Tercero, al formular e implementar las políticas contra las drogas es imperativo tener en cuenta no solamente sus efectos de corto plazo sobre la oferta ilegal sino además evitar los conflictos que puedan tener con la meta de largo plazo de armonizar las leyes y las

normas sociales. Por ejemplo, la fumigación puede ser efectiva en algunos casos en cuanto podría disminuir la oferta. Sin embargo, puede agrandar la brecha entre los comportamientos socialmente aceptados y la ley y ser contraproducente respecto a la solución de largo plazo.

Es cierto que el sistema político y la cultura se oponen al enfoque sugerido. Sin embargo, el mundo no va a cambiar porque un país no haya podido establecer el imperio de la ley en su territorio. Con o sin drogas Colombia debe buscar una sociedad en la que prevalezca la ley y esto no se logra solamente a punta de garrote.

## BIBLIOGRAFÍA

### BEJARANO, JORGE E.

1943 “El cocaísmo en Colombia” *Revista de la Academia de Medicina*, 6.

1952 *Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia*, Bogotá, 1952.

Boyum, David y Peter Reuter

2005 *An Analytic Assessment of U. S. Drug Policy*, Washington, D. C.: The AEI Press.

### GAVIRIA, ALEJANDRO

2000 “Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia”, *Journal of Development Economics*, 61: 1-25.

2006 “La única solución”, *El Espectador*, Abril 30-Mayo 6: 17A.

### GÓMEZ-BUENDÍA, HERNANDO, (ED.)

1999 *¿Para Dónde Va Colombia?* Bogotá: TM Editores-Colciencias.

### HERRÁN, MARÍA TERESA

1987 *La Sociedad de la Mentira*, Segunda Edición, Bogotá: Fondo Editorial Cerec, Editorial la Oveja Negra.

### HUSAK, DOUGLAS N.

1992 *Drugs and Rigths*, Cambridge University Press.

### HYDE, HENRY

1995 *Forfeiting Our Property Rights*, Washington, D. C.: Cato Institute.

### KALMANOVITZ, SALOMÓN

1989 *La Encrucijada de la Sinrazón y otros Ensayos*, Bogota: Tercer Mundo Editores.

**MACCOUN, ROBERT J. Y PETER REUTER**

2001 *Drug War Heresies*, Cambridge University Press.

**MUSTO, DAVID F.**

1993 *La Enfermedad Americana: Orígenes del control antinarcóticos en EU*, Bogotá: Tercer Mundo Editores, Ediciones Uniandes-CEI.

**NORTH, DOUGLASS C.**

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

**REUTER, PETER Y VICTORIA GREENFIELD**

2001 "Measuring Global Drug Markets: how good are the numbers and why should we care about them?" *World Economics*, 2: 4, Octubre-Diciembre.

**ROBINSON, JAMES A.**

2005 "A normal Latin American country? A perspective on Colombian development" ensayo no publicado disponible en: <http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobins/researchpapers/unpublishedpapers/index.htm>

**THOUMI, FRANCISCO E.**

1987 "Some Implications of the Growth of the Underground Economy in Colombia," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29: 2, traducido en Bruce Bagley y Juan Tokatlian (eds), *Economía y Política del Narcotráfico*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1990.

1994 *Economía Política y Narcotráfico*, Bogotá: Tercer Mundo Editores.

2000 "El papel del Estado, las instituciones y el capital social en la determinación de la ventaja competitiva en drogas ilegales en la región andina," *Coyuntura Social*.

2002 *El Imperio de las Drogas: Narcotráfico, Economía y Sociedad en los Andes*, Bogotá: Editorial Planeta e Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

2005 "The Numbers' Game: Let's All Guess the Size of the Illegal Drugs Industry!" *Journal of Drug Issues*, Invierno.

**YUNIS, EMILIO**

2003 *¿Por Qué Somos Así? ¿Qué pasó en Colombia? Análisis del mestizaje*, Bogotá: Editorial Temis.

2006 *¡Somos así!* Bogotá: Editorial Bruna.

**NOTAS**

- 1 Policy Paper del grupo de drogas de Fescol elaborado por Francisco Thoumi y Santiago González del Centro de Estudios y Observatorio de Drogas y Delito (CEODD) de la Universidad del Rosario. Los autores agradecen los comentarios de Marcela Anzola, Martha Cárdenas y Hans Blumenthal. Las opiniones expresadas en este documento son solamente de sus autores. Febrero de 2007
- 2 Análisis detallados de las políticas estadounidenses contra las drogas se encuentran en MacCoun y Reuter (2001) y Boyum y Reuter (2005).
- 3 La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Drogas Psicotrópicas de 1971, la Convención contra el Tráfico Ilícito en Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y el Convenio en contra del Crimen Organizado Transaccional de 2000.

## POLICY PAPERS

### LA INSERCIÓN DE COLOMBIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CAMBIANTE

#### Nº 26 LA PARTICIPACION DE COLOMBIA EN LOS ACTUALES ESCENARIOS DE INTEGRACION

En los años que lleva este proyecto sobre la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante, no se había presentado una situación tan compleja como la que se le presenta actualmente al país en sus relaciones internacionales con América del Sur, en particular en los escenarios de los procesos de integración. La condición adquirida de vecino problemático, la soledad en que está quedando en su relacionamiento prioritario con Estados Unidos y el modelo económico que éste representa, cuando en el resto de Suramérica se presentan nuevas orientaciones políticas dentro de matices de no confrontación como los regímenes de Chile y Brasil o de confrontación como los de Venezuela y Bolivia. Toda esta problemática está incidiendo peligrosamente en la posible desaparición de 38 años de esfuerzos andinos de integración y en un entramamiento de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Analizar las condiciones de la participación de Colombia en dichos escenarios es el propósito del presente *policy paper*.

#### Nº 25 LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA LEY DE JUSTICIA Y PAZ Y LA DESMOBILIZACIÓN DE LAS AUC: ENTRE LAS DUDAS Y EL PRAGMATISMO

Las relaciones UE-Colombia han estado marcadas en los últimos meses por la gestión diplomática del gobierno colombiano para la consecución de apoyo a la política de seguridad y, en particular, al proceso de desmovilización paramilitar y a la Ley de Justicia y Paz. En este sentido, la UE ha reafirmado su posición tradicional de apoyo al gobierno de Colombia, cooperación para el fortalecimiento institucional y ayuda humanitaria, basados en el pilar fundamental de una búsqueda negociada del conflicto armado y el cumplimiento de las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos. En este contexto, la UE, haciendo gala

de su pragmatismo en política exterior, ha decidido apoyar la Ley de Justicia y Paz desde el punto de vista político. Pero de la evaluación de sus progresos dependerá que su participación, en el mediano plazo, sea más directa en el proceso de desmovilización y reinsertión de las AUC.

#### Nº 24 ¿QUÉ PODEMOS HACER CUANDO CHINA DESPIERTE?

China es el tercer país más extenso del planeta y el primero en población. La tasa actual de crecimiento productivo del 9% en promedio anual acelera su proceso de industrialización y amplía su economía. Tan amplia base económica, unida a su poder político y militar, hace de ese país una potencia mundial de primer orden. El ejercicio de su influencia internacional difiere de las formas rutinarias como Estados Unidos y las potencias europeas aplican medidas para salvaguardar sus intereses, en razón de las modalidades de expansión de su cultura milenaria y de la necesidad de hallar apoyos a su posición de actor determinante en la solución de los problemas globales. Para un país en desarrollo, como lo es Colombia, es de suma importancia establecer un diagnóstico objetivo de las relaciones con China, sobre el cual advertir las oportunidades y los retos. Las relaciones colombo-chinas deben verse en el marco de la proyección del país a Asia y el Pacífico, y deben fortalecer los nexos bilaterales, aumentar la presencia en los organismos regionales de cooperación y establecer una agenda de mutuo apoyo en los escenarios multilaterales. El fortalecimiento de la inserción ha de estructurarse sobre un consenso amplio con los gremios y las instituciones académicas, bajo la batuta del ejecutivo. La experiencia de apertura multipolar que han desencadenado Brasil, Chile y Argentina da pistas sobre lo que los líderes políticos y gremiales colombianos deben tener en cuenta para aprovechar la emergencia de China en el sistema mundial contemporáneo.

ESTE DOCUMENTO ES EL RESULTADO DEL GRUPO DE DROGAS ELABORADO POR FRANCISCO THOUMI Y SANTIAGO GONZÁLEZ

El proyecto «La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante» se emprendió en marzo de 2003; actualmente trabaja en consorcio con la Academia Diplomática de la Cancillería; la Universidad Militar Nueva Granada; Centro de Estudios Políticos e Internacionales de la Universidad del Rosario; Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Javeriana; Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia; Friedrich Ebert Stiftung en Colombia -FESCOL-; y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales -IEPRI- de la Universidad Nacional, con la coordinación de FESCOL.

LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE *POLICY PAPER* NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.

SITIO WEB: [www.colombiainternacional.org](http://www.colombiainternacional.org)