

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La nueva política frente a las drogas tras el gobierno Santos:
del fracaso histórico al cambio de política exterior**

JORGE MARIO LÓPEZ MENDOZA

Tesis de máster para obtener el título de
Magíster en Estudios Internacionales

Juan Gabriel Tokatlian
Tutor

Junio, 2016

CONTENIDO

Resumen.....	3
Agradecimientos	5
Introducción	6
1. Claves históricas para un análisis del fracaso de la lucha contra las drogas en Colombia	11
1.1. Fracaso político: de la “americanización” de la lucha antidrogas a la “narcotización” de la política exterior colombiana	12
1.2. Fracaso económico: la economía internacional como impulsora del tráfico de drogas en Latinoamérica y Colombia entre los setenta y noventa.....	30
1.3. Fracaso socioambiental: de la destrucción de cultivos a la destrucción de familias	40
1.4. Fracaso carcelario: represión que castiga a los eslabones menores.....	53
1.5. Fracaso en seguridad y mortalidad: corrupción, militarización y violencia.....	56
1.6. Fracaso jurídico: subordinación normativa y jurisprudencia reaccionaria.....	59
2. Cambio y política exterior: un modelo de análisis de la política internacional de un Estado	66
2.1. <i>La teoría de cambios</i> en los estudios de política exterior.....	66
2.2. Gustavsson: un modelo de la teoría de cambios de política exterior.....	70
2.3. Lasagna: el cambio de régimen político como factor de reorientación de una política exterior.....	75
3. Un estudio del cambio de política exterior en materia antidrogas en Colombia tras el gobierno Santos: las fuentes de cambio.....	84

3.1. Factores de cambio a nivel internacional en materia antidrogas en el contexto del gobierno Santos.....	87
3.1.1. Hacia un nuevo régimen mundial sobre las drogas.....	87
3.1.2. La tendencia regional a nueva política antidrogas y una América más independiente	93
3.1.3. Obama y las drogas: el camino de la socialdemocracia como una clave de cambio.....	98
3.2. Factores de cambio político y económico a nivel interno	102
3.2.1. Proceso de paz en Colombia durante el gobierno Santos y la “solución al problema de las drogas ilícitas”	102
3.2.2. El cambio de régimen Uribe-Santos: aproximaciones constructivistas al cambio de la política antidrogas.....	104
A. Álvaro Uribe: claves constructivistas de su política antidrogas	106
B. Factor individual: Juan Manuel Santos, una política antidrogas en “Tercera vía”.....	111
3.3. De la idea a la forma: procesos de toma de decisiones en torno al nuevo enfoque antidrogas.....	119
4. Conclusión.....	122
Bibliografía	126

RESUMEN

Es trabajo de los estudios de relaciones internacionales no dar por sentado los fenómenos políticos que irrumpen todo el tiempo en este ámbito. Uno de ellos ha sido el reenfoque de las políticas frente a las drogas que se debate actualmente en el mundo y del que Colombia no sólo no ha sido ajeno, sino en el que ha sorprendido con activo liderazgo. Entender cómo llegó este país, luego de una larga tradición de políticas prohibicionistas, a replantear la manera de enfrentar el flagelo de las drogas es un hecho que amerita un análisis especial y quizá tan poco convencional como el objeto que estudia.

Por ello, en el siguiente trabajo de investigación me ocupo de explicar cómo Colombia pasó de un relativo fracaso histórico en esta materia a la búsqueda de un nuevo enfoque internacional y nacional, empleando la tesis de que hay una relación entre *cambio y política exterior*, según la cual las variantes en un *statu quo* político devienen en cambios en algunos de los factores que componen la política exterior. Para ello, aplico el modelo de cambio y política exterior de Jakob Gustavsson al nuevo enfoque antidrogas de Colombia tras el gobierno Santos, con algunas imbricaciones teóricas, permitiéndome demostrar que factores de cambio a *nivel internacional*, como lo tocante a la búsqueda de un mejor régimen mundial antidrogas, las tendencias regionales en esta materia y la naturaleza de estas políticas en los Estados Unidos; e *interno*, como el relativo fracaso de las políticas prohibicionistas en Colombia, el esperado fin del conflicto armado tras los acuerdos de paz y el cambio de régimen Uribe-Santos, influyeron en el nuevo curso de estas políticas.

Pongo especial atención en una tercera causal de cambio, el *determinante perfil ideológico* del actual mandatario colombiano como factor que explica decisivamente este reenfoque frente a las drogas.

En últimas, este interesante trabajo mostrará que sólo una comprensión multinivel permite justificar la nueva política antidrogas luego de 2010 en Colombia, en la que llama la atención cuán decisivas pueden ser las creencias del líder en el cambio de una política exterior.

AGRADECIMIENTOS

Las ideas contenidas en este trabajo nacieron de las realidades que, como cualquier otro colombiano, he vivido a causa del drama de las drogas. Tengo una deuda de gratitud con quienes me han brindado sus amables comentarios y sugerencias a lo largo del desarrollo del mismo. Inicialmente, con las Profesoras Carolina Cepeda y Arlene Tickner, de la Pontificia Universidad Javeriana y la Universidad de los Andes (Colombia), respectivamente; quienes me ofrecieron, en principio, tanto la dirección de investigación y ayuda práctica, como su seria y dedicada asesoría académica en los primeros capítulos. Sus inestimables recomendaciones y críticas dieron rigor, forma y enfoque a los temas analizados. A ellas mi sincero aprecio.

Mi gratitud especial al Profesor Juan Gabriel Tokatlian, de la Universidad Torcuato Di Tella, quien inspiró el tema central de esta investigación, la aplicación de la teoría de cambios al análisis de la política exterior antidrogas en Colombia tras la asunción de Juan Manuel Santos. Adeudo al Profesor Tokatlian sus sugerencias en la bibliografía central empleada y, finalmente, su revisión y sugerencias en los últimos capítulos y secciones. Por encima de este valioso apoyo académico y su amplia experticia en el tema, agradezco la comprensión de los esfuerzos personales con que fue realizado este trabajo. Sin ello, quizá no habría sido posible su finalización. Siempre le estaré agradecido.

Por último, mis más sinceros y emotivos agradecimientos a Ana Lucía Pereira, Margarita y Rosaura González, por cuyo ánimo indeclinable y apoyo material he llevado a término esta investigación. Nunca podré devolverles todo lo que recibí de su generoso corazón y sabiduría.

Por supuesto, a Leonor Mendoza y Pedro Enaldo López, mis queridos padres, por haber hecho posible el sueño de estos estudios. Su lucha y cansancio para que pudiera llevarlos a cabo, así como su aliento en estos últimos meses de investigación, me dieron la motivación para pensar más allá de las contingencias y la inspiración para devolverles ahora su conmovedor esfuerzo. A ellos dedico fundamentalmente este resultado final.

INTRODUCCIÓN

Aunque estrictamente la larga historia de la regulación de las drogas no constituye una línea coherente, desde la segunda mitad del siglo XIX su acento ha sido fundamentalmente represivo, en cabeza de las políticas estadounidenses. Aunque florecieron algunos debates sobre la legalización, como el que se dio en Colombia hacia los años setenta por la legalización de la marihuana, los gobiernos de turno no asintieron estas iniciativas. De hecho, años después, con la escalada del narcotráfico en este país, las tradicionales medidas prohibicionistas se profundizaron. Desde entonces, aunque eventualmente retornaron algunos de estos debates nacional e internacionalmente, no se dieron las condiciones históricas para su posicionamiento o avance, de modo que en sentido general existe un largo *continuum* del enfoque punitivo antidrogas y la “guerra” contra este comercio y consumo. La falta de creatividad de estas iniciativas alternativas, de respaldo político y de consenso, así como el ejercicio de la hegemonía política internacional, fueron algunos de los factores que contribuyeron al mantenimiento del *statu quo* de las políticas represivas.

Asombrosamente, desde aproximadamente 2010, se viene gestando en Colombia, en Latinoamérica y en el ámbito político multilateral, el avance de un fuerte, consensuado y asentado discurso revisionista sobre estas políticas ¿Cómo entender este casi repentino giro? Como objeto mediático y político este hecho ha levantado noticias, propuestas, comunicados y polémicas, pero como objeto de estudio quizá no ha merecido un tratamiento suficientemente *comprehensivo*, particularmente en Colombia.

Este cambio de paradigma suele verse desde un mero enfoque internacional (por lo general de aire realista); pero últimamente, y con razón, desde perspectivas regionales; y en menor medida desde razones nacionales que no parecen ir más allá del acostumbrado, impreciso y desagregado discurso del “fracaso de la lucha antidrogas en Colombia”, sin considerar, por ejemplo, razones individuales o perspectivas explicativas alternativas. Este desmembramiento del análisis con el que nos acercamos a la realidad de la actual política sobre el tráfico de drogas hace necesario una investigación que explore *de manera compleja* la naturaleza de estos cambios. El caso colombiano es bastante ilustrativo al respecto y requiere, por lo mismo, un tratamiento de este tipo, *i.e.*, sin sesgos.

La presente investigación analiza *comprehensivamente* las razones del *relativo* fracaso de la anterior política antidrogas en Colombia, convencionalmente prohibicionista,

y muestra de manera integral las razones endógenas y exógenas que han llevado al país a liderar, con el gobierno de Juan Manuel Santos, un debate histórico y mundial sobre una nueva política frente al narcotráfico. No se encuentran en la literatura existente análisis que justifiquen tan integralmente este cambio, ni menos abundan aquellos que incluyen razones individuales como causales, esto es, aquellas tocantes a las características psicológicas del nuevo mandatario que, tras su estudio, resultan determinantes para comprender este fenómeno político en Colombia.

Encuentro entonces que una correcta comprensión del giro frente a las drogas en Colombia precisa de *(i)* razones sistémicas de orden internacional y regional que considerando el relativo fracaso del anterior modelo, toman en cuenta los pasos que a nivel interno varios gobiernos han dado buscando soluciones alternativas y, por supuesto, se circunscriben dentro del movimiento a favor de un nuevo paradigma mundial frente a las drogas liderado tanto por Colombia como por países de la zona; *(ii)* razones domésticas que explican el convencimiento al que ha llegado Colombia de que el prohibicionismo generalizado fue y es un búmeran que devolvió corrupción y violencia, y una gama de resultados insatisfactorios que deben verse a distinto nivel; conclusiones que en vez de entrar en directa pugna con los convenios internacionales, terminaron por mover, en consonancia con otros Estados, hacia un necesario cambio del que todos sean partícipes y responsables. Y por último, *(iii)* razones individuales que mueven al actual mandatario de los colombianos a plantearse el desafío interno de proponer y liderar políticas públicas, así como una agenda internacional, de manera alternativa a sus predecesores.

Bien visto, la nueva propuesta antidrogas en Colombia hace parte de un nuevo perfil que abandona la insignia de la lucha contra el terrorismo, de la cual hizo parte la convencional lucha contra el narcotráfico, y pone en la agenda mundial un país de economía ascendente, con una más sensata voluntad de paz y con una política internacional más amplia e inteligente. De cómo esto llegó a ser versa la presente investigación. Para ello aplicaré, con algunos ajustes propios, el modelo de análisis de política exterior que Jakob Gustavsson empleó para el caso de la reorientación de la política internacional de Suecia, en el que igualmente mostró cómo estos tres factores de cambio facilitaron la reorientación de la política exterior.

Para facilitar el análisis del problema, he estructurado este trabajo en tres grandes capítulos en cuya lógica de construcción el lector encontrará fácil el abordaje de este. En el primer capítulo se exponen de una manera relativamente novedosa claves históricas para entender el fracaso de la lucha antidrogas en Colombia. Comúnmente, tanto este tipo de

investigaciones académicas en general, como aquellas que estudian el curso de las políticas antidrogas, abordan el asunto a partir de una fundamentación histórica lineal que, más allá de ilustrar el orden y desarrollo de estas políticas en el tiempo, terminan por dibujar imágenes parciales de lo que, a su juicio, llaman “fracaso”. Por el contrario, la construcción en claves históricas que acá presento permite entender con una mirada temática las relativas razones de este fracaso. Se dice relativas en el sentido de que objetivamente la lucha antidrogas ha tenido buenos réditos, aunque no sean acá abordados; sin embargo, visto en extensión el problema, se evidencia que toda presunción de éxito es desmedida y ligera si se miran ampliamente los resultados. Por ello mismo, esta tematización del problema, por su carácter comprensivo, favorece el juicio de fracaso que aquí imputo sobre los resultados de las políticas antidrogas de las últimas décadas en Colombia. Por demás, esta división en claves ofrece miradas críticas que resultarán de mucho interés para el lector y le permitirán más adelante, según sus intereses, profundizar ciertas variantes del problema no siempre consideradas a la hora de hacer estos análisis.

Por último, he decidido sostener de entrada que hay un complejo fracaso en esta materia a fin de resaltar el drama que Colombia ha enfrentado por causa de las drogas, el cual, para un lector inadvertido, quizá pase por equiparse a un simple problema de consumo y violencia, como suele ser su naturaleza en otros países. Lejos de esto, la naturaleza misma de este hace preguntar desde un principio por qué no ya desde antes se había optado por soluciones alternativas. De ahí que se hayan dedicado bastantes páginas a esta necesaria justificación histórica.

El segundo capítulo expone la fundamentación teórica de la investigación, *i.e.*, explica la relación entre factores de cambio y política exterior que Gustavsson siguió en sus análisis de la política exterior sueca desde finales de la Guerra Fría. Aunque él se ocupa de dos factores internacionales y uno doméstico, el modelo aplicado a otros casos permite, por supuesto, considerar con otras variaciones numéricas los factores determinantes de cambio. Además, el lector notará que aunque el factor individual no es puesto por Gustavsson como un factor aparte, sí ha sido medianamente puesto como un tercer factor dentro de mi caso de estudio. Aunque en efecto él reconoce que una condición básica para un cambio en política exterior es la existencia de un liderazgo estratégico con determinada orientación política y poder de convocatoria, aborda este aspecto sólo cuando se ocupa del rol de los *decision-makers* como un momento determinante en el cambio de política, más allá de los factores externos e internos de los que estos se nutren; es decir,

considera estos factores internacionales y domésticos en dependencia de las percepciones y creencias individuales de los tomadores de decisiones.

Dado que el caso del giro de la política antidrogas colombiana tras el gobierno Santos concuerda con Gustavsson en el papel decisivo del mandatario en esta reformulación política, lo que hace parte de un cambio doméstico, a saber, el cambio de régimen político que hubo entre Uribe y Santos, he decidido presentarlo dentro del contexto de los factores de cambio interno y no fuera de este marco, como lo hizo Gustavsson. Esta división es meramente funcional, pero el lector encontrará que se ajusta bastante bien al caso de estudio y no rompe en lo absoluto con el espíritu teórico del modelo de Gustavsson. Además, esta flexibilidad del modelo obedece al enriquecimiento que he hecho del mismo a partir de la amplia producción teórica que sobre los análisis de cambio en política exterior se ha dado, en particular, la integración que he hecho de algunos aportes que en diferentes momentos y contextos han ofrecido autores como Charles F. Hermann o Marcelo Lasagna.

El tercer capítulo desarrolla y/o aplica propiamente el modelo de análisis en tres momentos: primero, analiza tres factores de cambio a nivel internacional que van desde el ámbito multilateral hasta los cambios en las política norteamericanas. Luego, aborda dos factores de cambio internos, entre los que sobresale el cambio de régimen Uribe-Santos. En este punto, se precisa una mayor fineza teórica al sostener en qué sentido llamo “cambio de régimen” a la transición política entre ambos mandatarios, toda vez que en el acervo de las ciencias políticas esta expresión designa un sustantivo y radical cambio político que a simple vista parece no verificarse en el caso colombiano.

Es allí donde se incluye, como una deriva, el componente individual, *i.e.*, el patrón de creencias individuales de Juan Manuel Santos como lector de las condiciones históricas internacionales y nacionales en esta materia, y promotor de un nuevo enfoque antidrogas. Arriesgo la idea de que quizá, aun dadas dichas condiciones exógenas y endógenas, sin la orientación ideológica y percepciones del primer mandatario, es posible que no se hubiera revisado y reorientado el continuo de políticas marcadamente represivas.

Finalmente, expongo cómo el activismo del mandatario en este nuevo enfoque ha encontrado la recepción política ideal en la forma de un gobierno de “unidad nacional”, aspecto que encarna las condiciones burocráticas o institucionales del modelo y que permiten, en últimas, el avance de dicha política exterior.

En suma, estas premisas históricas aquí llamadas “factores de cambio”, funcionan como argumentos a favor de una confluencia de condiciones que, unidas, explican por qué Colombia ha replanteado después de 2010 su política antidrogas.

1. CLAVES HISTÓRICAS PARA UN ANÁLISIS DEL FRACASO DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS EN COLOMBIA

Posterior a 1974, año en que culmina el Frente Nacional en Colombia, la historia política y social de este país puede leerse en paralelo al desarrollo, fortalecimiento y acción del narcotráfico y sus variantes, como el narcoterrorismo. Esta misma historia demuestra que en el flagelo de las drogas si bien se han logrado puntuales y significativos avances en los problemas de seguridad que giran alrededor de este, no ha sido así en muchos de los otros aspectos relativos a este drama social. La producción académica sobre el problema del prohibicionismo y sus consecuencias sobreabunda; no obstante, muchas de estas adolecen de tres cosas: (a) suelen presentarse a consideración del lector de manera desagregada, *i.e.*, dentro de análisis que juzgan el fracaso de esta política en uno u otro aspecto, pero no se mira como un todo; (b) muchos suelen analizar este fracaso meramente desde una mirada externa y no dentro de los objetivos e indicadores mismos de los *policymakers* (nacionales e multilaterales) y; finalmente, (c) tienen una mirada exclusivamente realista del problema de las drogas, es decir, poco o nada exploran otras causales individuales o institucionales del problema, o no otorgan suficiente responsabilidad a los gobiernos nacionales, sino lo resignan a un asunto de políticas del Norte sobre el Sur, casi siempre demonizando la imagen de este primero.

Lo que sigue pretende ser una fundamentación histórica de las razones que han causado el relativo fracaso de las políticas mayormente prohibicionistas en materia de drogas en Colombia; sin embargo, no pretende reconstruirla dentro de una línea de tiempo sino privilegiando un análisis sincrónico de los principales aspectos que permiten juzgar de manera completa el grado y amplia naturaleza de dicho fracaso. Se buscará, en lo determinable, contraponer los visibles resultados que se imputan como fracaso con los objetivos políticos que los fundaron como acciones prometedoras y, además, se integrarán algunas causales institucionales como determinante de este fracaso que permitan ir más allá del realismo tradicional, sin desconocerlo.

Así las cosas, el doble objetivo de este capítulo es que además de lo anterior, se muestre cómo hasta el gobierno Pastrana (con algunas menciones al mandato Uribe, que será analizado propiamente en el segundo y tercer capítulo), hay una relativa continuidad en el enfoque de la política antidrogas que no ha podido solucionar sustantivamente los problemas relativos al tráfico de estas en Colombia, aspectos que explican por sí solos gran

parte de la dirección que esta política ha querido tomar desde el gobierno Santos. Analizaré este fracaso a partir de seis dimensiones complementarias: política, económica, socioambiental, carcelaria, seguridad y mortalidad, y jurídica.

1.1. Fracaso político: de la “americanización” de la lucha antidrogas a la “narcotización” de la política exterior colombiana

El fracaso político puede leerse en dos formas: *(a)* en la deliberada y persistente “americanización” de la política antidrogas como casi única forma de hacer frente a la lucha contra las drogas; *(b)* en el malestar regional que circunstancialmente ha causado la militarización de la lucha contra el narcotráfico en Colombia y/o la poca eficacia del Estado para combatir este flagelo, con efectos en los países de la región; y *(c)* en la narcotización de la imagen nacional.

En cuanto a lo primero, que las acciones y normas frente a las drogas respondan a la normatividad internacional no constituye un problema; sin embargo, sí lo es cuando las medidas tomadas en Colombia responden mayormente al enfoque estadounidense, tradicionalmente punitivo, y no siempre a las exigencias que autónomamente debería determinar la misma realidad colombiana de la época. No puedo examinar aquí detalladamente esta correspondencia política Norte-Sur dada la extensión que precisaría, pero tomaré algunos momentos históricos y tramos de tiempo que lo ejemplifican para sustentar esta afirmación.

Considérese el *período de tiempo 1920-1940*. Con el gobierno de Marco Fidel Suárez (1918-1921) las tendencias de la política colombiana comenzaron a tomar en enfoque del *respice polum*. Dicha tradición en las relaciones internacionales se mantuvo hasta los años setenta y significó la renuncia a una política exterior propia y autónoma que puso a Colombia en una posición de *low-profile* (Bermúdez 189-222, Cavelier 103). La disputa por el Canal de Panamá y otras acciones, le permitieron al país del Norte consolidar su presencia en Centroamérica y el Caribe e irse consolidando como potencia regional; afirmación expansionista que también se vio favorecida por la doctrina Monroe.

Estos impases históricos y políticos se superaron con misiones diplomáticas y económicas de Estados Unidos en Colombia (Restrepo 146-147) que colocaron a esta última en subordinación incondicional ante el primero, ejemplo de lo cual ha sido la célebre frase de Suárez: “el norte de nuestra política exterior debe estar allá, en esa

poderosa nación, que más que ninguna otra ejerce decisiva atracción respecto de los pueblos de América”; o:

Me atreví a decir que Colombia debía abrazar como lema o cifra de su conducta internacional la frase ‘miremos al polo’, referente a los Estados Unidos, cuyas relaciones tienen que ser para nosotros las primeras y unas de las más atendidas, por motivos evidentes (Suárez 248).

Enrique Olaya Herrera (1930-1934) continuó esta filiación a los Estados Unidos, de hecho, fue el presidente colombiano que manifestó la mayor simpatía por el país americano hasta entonces. Incluso se rehusó a emplear los recursos del país con independencia, prefiriendo profundizar las concesiones a los estadounidenses esperando atraer capital extranjero, pese a la oposición doméstica. Eduardo Santos (1938-1942) no hizo menos en este sentido, más bien, pretendió extender al continente esta política exterior colombiana, fiel a la doctrina del “panamericanismo” hegemónico de los Estados Unidos y la política de la “buena vecindad” de Roosevelt. Así lo demostró con su liderazgo en la VIII Conferencia Panamericana de 1938 y en las tres reuniones consultivas convocadas por el país del Norte entre 1939 y 1942, a fin de que otros abrazaran esta “solidaridad americana”. Colombia firmó acuerdos militares y económicos posteriormente con los Estados Unidos con ocasión de esta relación. En este ambiente político, las acciones en materia de tráfico de drogas era previsible que no pudieran ser ajenas a la influencia americana. Esta aparente suposición se constata con el mismo material gubernamental histórico, como documentos que el gobierno de los Estados Unidos envió a Colombia en los años treinta manifestando su preocupación por el tráfico de drogas desde Europa, vía Colombia. Como ejemplo, léase la siguiente misiva del Consulado norteamericano:

CONSULADO NORTEAMERICANO

Barranquilla, Colombia, enero 15 de 1932

ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL

ASUNTO: Contrabando de chinos y narcóticos desde Puerto Colombia, Colombia, hacia los Estados Unidos.

Al Honorable
Secretario de Estado
Washington

Señor:

Tengo el honor de referirme a mi despacho No. 45 fechado en diciembre 12 de 1931, en el cual el Departamento (de Estado) fue informado sobre la apertura de una investigación secreta por parte del gerente de la Panama Mail Steamship Company de Barranquilla, concerniente a la probabilidad de que chinos y narcóticos fuesen pasados de contrabando desde Puerto Colombia, Colombia, a bordo de las embarcaciones de la compañía que zarpan hacia los Estados Unidos.

En una conversación (que sostuve) hoy con el gerente de la compañía marítima, él afirmó que su agente chino había hecho una investigación entre los chinos de la localidad sin que hubiera podido descubrir ninguna indicación del contrabando en cuestión. El gerente también comentó el asunto con algunos capitanes de barcos de la compañía, quienes opinaron que sería prácticamente imposible para los chinos ser polizones a bordo de las naves ya que todos los miembros de las tripulaciones eran bien conocidos. Aunque parece que no hay más información disponible sobre el tema en este momento, no sobraría sugerir que a los tripulantes chinos de la Panama Mail Steamship Company, como medida de precaución, se les examinara cuidadosamente en Nueva York en cuanto a los intentos de pasar de contrabando chinos o narcóticos. De otra parte, es posible que, tal como señalé en el despacho mencionado, las pistas sobre el (supuesto) contrabando le fueron dadas al consulado en un espíritu de revancha para perjudicar a la Panama Mail Steamship Company. Se entiende que los barcos de la United Fruit Company no tienen chinos en sus tripulaciones. Si se tiene alguna información posterior sobre el asunto, se la notificaré al Departamento (de Estado).

De usted, respetuosamente,

Erik W. Magnuson
Cónsul norteamericano

(traducido del inglés)

NA 821.114 NARCOTICS/51 (ctd en Sáenz, *La prehistoria del narcotráfico* 67).

Otros documentos de este tipo indican que los Estados Unidos no estaban a gusto con la permisividad o falta de estricto y fuerte control colombiano en materia de tráfico de drogas por su territorio: “no parece que las autoridades locales tomaran medidas especiales contra el contrabando de drogas, ya que en su opinión dicho contrabando ya no existe” (*Carta del cónsul norteamericano Erick W. Magnuson al Secretario de Estado en Washington*, diciembre 28 de 1932); “la prevención del contrabando de narcóticos a través de los puertos (de la zona) del Canal (de Panamá) hacia la República de Panamá se dificulta ya que aparentemente hay poco control del (narco)tráfico en Costa Rica y Colombia...”; incluso reportando capturas en territorio colombiano: “Ortiz fue hallado culpable y condenado a una pena de prisión de cinco años y a pagar una multa de \$500” (Bureau of Narcotics, U.S. Treasury Department 71-72); o solicitando del gobierno información: “en referencia a la instrucción del Departamento (de Estado), No. 570 de julio 17 de 1933, solicitando información adicional con respecto al descubrimiento y confiscación de grandes existencias de drogas ilícitas reportados por la policía colombiana, ...” (*Carta del agregado de negocios Allan Dawson al Secretario de Estado en Washington*, agosto 24 de 1932).

Cuando se coteja el estado de la producción, tráfico y consumo de drogas en el Norte para las décadas de los treinta y cuarenta, se comprende un poco mejor dicho estado en Colombia y países de Suramérica. Durante esta época, las políticas colombianas en esta materia estuvieron altamente influenciadas por normativas internacionales, en buena parte por los Estados Unidos. Con el acento prohibicionista de los años veinte y la represión americana sobre la oferta de marihuana en los treinta, opacada por la focalización de la política y la seguridad en la guerra durante los cuarenta, se comprenden las dinámicas que para estos años siguieron el cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas en Colombia y la respectiva legalización que regulaba o hacía frente a esto.

La influencia de Estados Unidos en esta materia comenzó poco antes de la década de los veinte. Buscando protegerse a sí mismo, este país convirtió su propio flagelo nacional de las drogas en un asunto internacional, entendiendo que el problema de la demanda es el problema de una oferta. Promovió una política contra las drogas que presionara a los países productores a dedicar mayores esfuerzos en esta lucha. Con este espíritu se promovieron conferencias internacionales del opio como la de Shanghai en 1909 y La Haya en 1911 (Álvarez 45-48), en la que un año después se firmó la Primera Convención Internacional del Opio, que comprometió a los signatarios a promulgar leyes nacionales que regularan el procesamiento, distribución y uso del opio y la cocaína; pese lo cual, las respuestas no fueron suficientemente severas, ni se comprometió a países fuertemente implicados, como Alemania y Turquía. Pero aparte como el artículo 8 ya promulgaban prohibiciones y el 20 sugería a los países firmantes examinar “la posibilidad de dictar leyes o reglamentos que penalicen la posesión ilegal de opio en bruto, de opio preparado, de morfina, de cocaína y de sus sales respectivas” y, a los no firmantes en ese momento, entre ellos Colombia, que lo hicieran prontamente (artículo 22).

Tres conferencias más se dieron en La Haya intentando conseguir la firma de más países al protocolo ya acordado antes. Para 1914, 44 gobiernos de los 58 reconocidos habían dado su firma. En cuanto a los países latinoamericanos, ya se había obtenido la firma de la mayoría por presión de los Estados Unidos.

Antes de la década de los veinte, las acciones de Colombia en esta materia respondían a un ambiente internacional en el que se encargó a la Liga de las Naciones que desarrollara y regulara un tratado internacional sobre las drogas, intentos que se vieron reflejados en las convenciones antes mencionadas. Colombia se suscribió por medio de su legación a la Convención Internacional del Opio de La Haya el 15 de enero de 1913, y derivó de allí políticas antidrogas en compromiso con esta, a través de las cuales regulaba

el tráfico y consumo de estupefacientes (Guzmán, E. 58). Con todo, dicho control distaba de responder cabalmente a estos compromisos debido a todo tipo de vicios políticos, como la indiferencia, negligencia y corrupción; de hecho, comunicados de la League of Nations mostraban reclamos a este mal político generalizado en Suramérica (8). Por ejemplo, sólo Uruguay parecía estar comprometido con la entrega de informes del tráfico ilegal de estupefacientes. Sólo hasta finales de los treinta y principios de los cuarenta se encuentran registros de iniciativas colombianas en este sentido, como el reporte del gobierno colombiano del 19 de enero de 1942, radicado ante la Liga de las Naciones el 24 de abril del mismo año, informando sobre el tráfico de opio y otras drogas peligrosas, en particular, la “destrucción de cultivos de *Erythroxylon coca* y otras variedades similares durante diciembre de 1941 en el municipio de Iquira (Colombia)” (ctd en Sáenz, *La prehistoria del narcotráfico* 73-74). Asimismo, un informe emitido por la Liga de las Naciones en 1942 que, considerando información y conclusiones enviadas por el Ministerio de Trabajo, Higiene y Prevención Social de Colombia, observaba que “la drogadicción no es un problema en Colombia ahora. El número de drogadictos, en una población de nueve millones de habitantes, es a duras penas de 2 por cada 100.000 personas (excluyendo los masticadores de hoja de coca...)” (ctd en Sáenz, *La prehistoria del narcotráfico* 74-75), informes que se siguieron emitiendo en años siguientes.

Para los años veinte, el gobierno estadounidense respondió a las presiones sociales causadas por este comercio fortaleciendo las leyes contra las drogas a fin de controlarlo con mayor fuerza, prohibió la importación de opio crudo para la hechura de la heroína y dejó de tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública para volverlo un asunto punitivo. Estados Unidos no encontró a nivel internacional países que lo secundaran en medidas de este tipo, razón por la que termina retirándose como líder y aislándose para los años veinte de las acciones de control multilateral de las drogas, pese a tímidos esfuerzos realizados por parte de la Liga de las Naciones. Justo en 1920 apareció en Colombia la Ley 11 que regulaba la importación y venta de drogas “que formen hábito pernicioso”; y en 1928 se hizo una adición a esta, la Ley 118, en la que ya se incluía el término “uso indebido” de las drogas y se regulaban las “nuevas preparaciones” de este tipo.

Desde los años treinta, el país del Norte comenzó a librar una cruzada contra la marihuana que partió con la prohibición total de esta, de acuerdo con la Ley Fiscal de la marihuana de 1937 (Álvarez 53-54), y el ataque a su importación y contrabando ilegal. Desde los años treinta y hasta los cincuenta, el enfoque dominante fue la erradicación de la

importación ilegal al país y el combate a los vendedores. En 1937 se pasó a posturas alarmantes por parte de la Oficina Federal de Narcóticos (FBN): “la marihuana es una droga que causa hábito y produce en sus usuarios demencia, tendencias al crimen y muerte” —como lo manifestó ante el Congreso Harry Anslinger (ctd en Matthiesen 66), comisionado de esta entidad y quien fue uno de los impulsores de creencias que vinculaban comunismo y drogas.

El 11 de febrero de 1938, Colombia promulga el Decreto 95 en el que se prohibía la venta de hojas de coca en sitios no autorizados y sin fórmula médica; y para julio de este mismo año se implementa un nuevo código penal en cuya tipificación de los delitos contra la salud (artículo 210) se sancionaba la fabricación y comercio de narcóticos, lo que llevó a que se combatiera este problema, entre otras formas, a través de una campaña de difusión de las consecuencias nocivas del consumo de coca y el desprestigio de esta, trabajo en parte realizado por el recientemente creado (en agosto de 1938) Ministerio del Trabajo, Higiene y Prevención Social, que incluyó en sus funciones la aplicación de las regulaciones sobre el tráfico de estupefacientes pactadas en las convenciones de estos últimos años; burocracia antidrogas que Colombia desarrolló a la par con otros países de la región y en directa oposición a ciertos rezagos culturales de estos, como los habidos en Colombia por parte de los indígenas, y aún mestizos, en materia de drogas, según registra Walker (73).

Si bien es cierto que después de los años treinta estas medidas respondieron a las preocupaciones de las élites colombianas por el crecimiento del consumo interno de estupefacientes que afectaban la salud pública y la seguridad, también se ejecutaron en directa proporción al malestar estadounidense por los altos índices de adicción a estupefacientes que se registraban para la época, muchos de estos provenientes de Europa y cuyo tráfico se realizaba vía Colombia y Centroamérica. Esto explica que la lucha federal que se vio en los Estados Unidos para los años treinta coincida con la producción de normatividades en países suramericanos como Perú, Bolivia y Colombia, aunque para entonces este último aún no lanzaba cabalmente su lucha frontal contra las drogas. Por ejemplo, los documentos históricos de la época, dirigidos para o por la administración norteamericana, evidencian que por entonces Colombia era vista como un punto de paso en la ruta del narcotráfico desde Europa hasta su país (Sáenz, *La prehistoria del narcotráfico* 67-72). Incluso registros colombianos reportados en los cuarenta mostraban que la producción de hoja de coca en el país se destinaba mayormente al consumo interno; así lo sugieren, al menos, indicadores publicados por un funcionario médico del gobierno en

1947 según el cual de la producción de las 11.362 arrobas anuales de hoja de coca en el Cauca, se consumía localmente el 75%, pese a que ello no era visto como un problema de salud pública nacional, a diferencia del alcoholismo que era asociado a altas tasas de criminalidad desde los treinta (Sáenz, *La prehistoria del narcotráfico* 73).

Otro periodo paradigmático en este sentido fue la *postguerra* y la *Guerra Fría*. Entre 1949 y 1974 Colombia fue el segundo mayor receptor de ayudas por parte de los Estados Unidos. Posterior a la Segunda Guerra Mundial, el consumo de drogas se potenció en Estados Unidos con el restablecimiento de las redes de tráfico de opio y heroína desde el sudeste asiático y la misma Europa. No tardó en haber un considerable incremento del crimen organizado (Matthiesen 70ss.), a lo que este gobierno respondió en 1951 con la creación de la Ley de Boggs, la legislación antidrogas con los castigos más fuertes en esta materia en toda la historia de los Estados Unidos; a la que le seguiría prontamente el *Narcotics Control Act* de 1956 (ONU 19-24), con una desmesurada fuerza contra traficantes y consumidores de heroína.

Mientras toda esta lucha nacional se desarrollaba al interior, hacia afuera Estados Unidos estuvo enfocado en las políticas anticomunistas y de la Guerra Fría, especialmente cuando a finales de los años cincuenta y siguientes, se desata la Revolución Cubana y la guerra de Vietnam. Era tan abrumador el problema de las drogas, especialmente de la heroína, que Estados Unidos y otros 73 países firmaron en 1961 la Convención Única sobre Estupefacientes. Con la llegada de Nixon a la presidencia en 1968, la política antidrogas en los Estados Unidos se priorizó como nunca antes, dada la magnitud de los problemas asociados a este consumo. Así, para la década de los setenta, las sustancias “psicotrópicas” fueron prioridad en la agenda gubernamental. Estos esfuerzos estuvieron acompañados de un nuevo enfoque en la estrategia internacional pues se pasó de la concentración absoluta en la ya tradicional multilateralidad, a un trabajo bilateral que combatiera el flujo de drogas de países como México, Francia y Turquía hacia los Estados Unidos; es decir, que atacara el problema en su origen, para lo cual se establecieron acuerdos bilaterales.

Desde los sesenta venía en emergencia el mercado del cannabis, aumentando de unos cientos de miles a unos ocho millones de consumidores para finales de la década. Curiosamente, si cotejamos estas políticas con el curso de la historia del tráfico de drogas en Colombia, coincide con su ingreso propiamente dicho a este mercado y una serie de

políticas punitivas dirigidas a combatirlo. Una mirada al correlato histórico del prohibicionismo en Colombia lo explica.

En 1946, el conservador Mariano Ospina Pérez (1946-1950) sancionó la “Ley Consuegra” que aumentaba las penas por venta y consumo de marihuana por ser delitos contra la salud pública; luego promulgó el Decreto 896 del 11 de marzo de 1947 para reprimir el cultivo y uso de la marihuana y la coca, con castigos severos para los funcionarios que no denunciaren a los narcotraficantes y multas de entre \$100 y 500 a los infractores.

En 1949 aparece un nuevo decreto contra la marihuana que alertaba sobre las propiedades venenosas y adictivas del cannabis y lo culpaba de ser agente de daño contra la salud pública, por lo cual prohibía en todo el territorio colombiano el cultivo y comercio de marihuana, sancionando con penas de entre seis meses y cinco años de cárcel la violación de esta prohibición.

Contrario a lo esperado por el mismo gobierno, en los años cincuenta se potenció la exportación de marihuana a lugares como la Florida o Nueva Orleans; y en los sesenta, informes gubernamentales mismos ratifican la persistencia del problema: Colombia presentó al Grupo Consultivo Interamericano sobre fiscalización de estupefacientes un informe en 1961 en el que da cuenta del cultivo, producción y tráfico de marihuana en zonas del Magdalena, Antioquia, Caldas, Huila, Tolima, Cundinamarca, Cauca y Valle del Cauca en proporciones “voluminosas”, así como de capturas diarias por cuenta de este comercio ilícito. Informes de otras agencias y funcionarios del Estado en 1962, 1964 y 1966, reportan capturas por porte de marihuana, registran descubrimientos de cultivos y manifiestan que para ese último año la tasa de consumidores de marihuana en Colombia era de unas cincuenta mil personas (Sáenz, *La “prehistoria” de la marihuana* 216).

Este prohibicionismo se acompañó de un fenómeno muy interesante. El problema de las drogas en Colombia entre los cincuenta y principios de los setenta se da a la par de la violencia partidaria y la emergencia y crecimiento de las guerrillas. En los cincuenta, la violencia era incipiente y el comunismo infiltró las guerrillas liberales. Aunque estas entregaron las armas luego del pacto político del Frente Nacional, pequeños grupos guerrilleros marxistas continuaron su lucha y Estados Unidos ayudó al Estado colombiano a combatirlos en un principio, aunque después de la guerra de Vietnam, la izquierda americana se opuso a este tipo de apoyo contrarrevolucionario en otros países. Inicialmente, estas guerrillas no participaron del negocio de la marihuana (posteriormente de la cocaína), pero llama la atención que los incipientes cárteles de entonces focalizaban

sus cultivos en zonas donde el Estado tenía poca presencia, áreas que coincidían con la presencia guerrillera. El involucramiento de estas guerrillas con el narcotráfico, particularmente de las cada vez más emergentes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), ocurrió una década después de que estas guerrillas campesinas se consolidaran, *i.e.*, a comienzos de la década del setenta. Para estas, las drogas demostraban la descomposición del capitalismo y, por tanto, eran una forma de atacar al “imperio”; aunque también fungían como una red de apoyo entre los campesinos desplazados (Mujica y Thoumi 42).

Creo que esto explica que la lucha americana anticomunista de la Guerra Fría ya tuviera tempranamente en Colombia la forma de una lucha contra el narcotráfico y, por tanto, un acento prohibicionista; además, que por parte del gobierno colombiano, la forma de la lucha contrainsurgente tenga también la forma de la lucha antinarcóticos. Por ejemplo, la historia de la colonización del Guaviare escrita por Alfredo Molano ratifica la idea de que esta relación guerrilla-narcotráfico no obedeció a una relativamente reciente falta de financiación internacional, sino que se viene dando desde antes de la debacle comunista mundial (75); no en vano, en los ochenta Lewis Tambs, entonces Embajador de los Estados Unidos en Colombia, hablaba de “la teoría de la narco guerrilla” (Zirnite 7), de acuerdo con información que obtuvo de los servicios de inteligencia de los Estados Unidos que vinculaban a guerrilleros colombianos con la protección de narcocultivos y/o laboratorios en los Llanos Orientales y la selva del Amazonas. Esto sin considerar que las guerrillas nacientes eran precisamente parte del campesinado que se sentía olvidado por el Estado y sin derecho a tierras en los cincuenta y sesenta, por lo que encontraban en estos cultivos ilícitos un medio de subsistencia. Molano agrega una razón más, a saber, que fue también la guerrilla de las FARC en estas décadas la que ayudó protagónicamente a que el campesinado desplazado por la violencia en el Guaviare se reubicara: “las primeras plantas de coca fueron introducidas en este lugar a fines de la década del setenta, cuando la presencia de la guerrilla (que impulsó la colonización del lugar durante la época de la Violencia) era muy débil” (Mujica y Thoumi 42)¹.

Si bien me he concentrado hasta ahora en drogas como la marihuana, también la coca comenzó a tener para estos años su propio *boom*. Aunque ya Colombia había proferido normas prohibitivas para la regulación de la coca, coincidentemente con la postguerra se observa un aumento de estas y una mayor preocupación por su control por parte del

¹ Véase también Molano, *Siguiendo el corte* Cap. 5; y Gros 5-22.

Estado. En 1946 se expide la Ley 45, una adición al artículo 270 del Código Penal de 1936, a fin de penalizar el cultivo de plantas que permitían la elaboración de estupefacientes; y en 1947 apareció el ya mencionado Decreto 896 que ratificaba la prohibición del cultivo y el pago de salarios en las mismas hojas de coca; sin embargo, dicho decreto no prescribió normas para la totalidad de las actividades asociadas a las drogas ilícitas, como su producción, tráfico y consumo; algo que tendría que esperar a 1974 con la promulgación del Decreto 1188, al que luego supliría el estatuto estupefacientes propiamente dicho, a saber, la Ley 30 de 1986.

Vista en su conjunto, la normatividad de estos años muestra que en Colombia primó más el afán de corresponder al ambiente político prohibicionista de la región, especialmente de los Estados Unidos, que a un tratamiento más ajustado a la realidad nacional, como quizá en principio se quiso. Esta alineación con el Norte tomó forma con la doctrina Truman-McArthur que promovió el anticomunismo y en la IX Conferencia Panamericana donde Lleras Camargo mostró al país como líder en esta filiación con los Estados Unidos; sin mencionar la pérdida de autonomía de Colombia respecto a este país luego de la firma del TIAR en 1947, donde se acordó una subordinante alianza militar hemisférica.

Después de los cincuenta y hasta comienzos de los años setenta, Colombia no promulgó más normatividades que regularan el cultivo de coca, así como la producción y comercio de la cocaína. No obstante, sí se siguen registrando acciones que ratifican la estrecha relación de las políticas colombianas con las estadounidenses y los acuerdos multilaterales en esta materia, como la llegada de agentes del FBI a Medellín en 1959 para investigar el hallazgo de un laboratorio de cocaína y heroína (*El Espectador*, 22 de mayo de 1959), droga que se creía era producida en Medellín y traficada a México y los Estados Unidos vía Cuba. También, el ingreso de los “Cuerpos de paz” enviados a Colombia en medio de la Alianza para el Progreso en 1961, política del gobierno Kennedy para fomentar el desarrollo en Latinoamérica y contrarrestar el comunismo.

Ese mismo año se realizó la Convención Única de Estupefacientes de la ONU, a la que Colombia adhirió en 1975, aunque ya se había aprobado mediante la Ley 13 del 29 de noviembre de 1974, lo que abrió las puertas a una guerra formal contra las drogas en Colombia, conflicto que inicia con acciones por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Policía, como la destrucción de cultivos y el control del tráfico de cocaína.

Si bien para el gobierno de Misael Pastrana el tema de las drogas no parecía ser central, la presión estadounidense halló afanosamente eco en el Decreto 1188 del 25 de junio de 1974, que por fin intentaba regular integralmente la producción, tráfico y consumo de estupefacientes, así como los cultivos de los que se extraían, quebrándose así la ambigüedad coca-cocaína; y por demás, calificaba estas conductas como delitos penales y no contravenciones, fuera de imponer penas privativas de la libertad más gravosas.

Esta influencia estadounidense en Colombia y Latinoamérica, tan propia de los tiempos de la Guerra Fría, también se reflejó en la Doctrina de la Seguridad Nacional colombiana, cuyos fundamentos eran coincidentes con las políticas norteamericanas en esta materia. La iniciativa permitió que se hablara un lenguaje político y estratégico común; sin embargo, estas doctrinas siguieron una lógica hegemónica, de modo que los intereses nacionales (entre ellos el tema de las drogas) se subordinaron a los americanos (Cavagnari 52-53).

A finales de los ochenta y desde principios de los noventa, Colombia comenzó a participar más cabalmente de los males de esta simbiosis política con los Estados Unidos en materia de seguridad contra el narcotráfico y, por supuesto, de muchos de los efectos negativos del prohibicionismo al que se vio impelida por este país², obviamente guardando las respectivas salvedades, como los compromisos normativos en materia internacional adquiridos en conferencias mundiales para el control de las drogas. Por esto, Colombia asumió un enfoque político-militar, especialmente al principio; y gracias a la presión norteamericana, convirtió el problema de las drogas en una “guerra interna” que tomó la forma de la más grande escalada de violencia en el país contra los carteles de las drogas.

Otra forma del fracaso político ha sido la poca aceptación regional de algunas facetas del prohibicionismo en Colombia, como la relativa a la extrema militarización del flagelo de las drogas. Un claro ejemplo fue el aumento de la ayuda militar que desde el gobierno Pastrana Colombia obtuvo en la lucha antidrogas. Tan pronto asumió, recibió el apoyo de los Estados Unidos tanto en su propuesta de un mecanismo de solución al problema de las drogas más “comprehensive”, como en su iniciativa de un proceso de paz. A finales de

² Las causas de esta filiación y correspondencia política son más complejas de explicar. Según Álvarez, podrían agruparse en tres aspectos: (a) la renegociación de la deuda externa contraída en las décadas pasadas con el Fondo Monetario Internacional, en el que Estados Unidos tiene un rol central; (b) el comercio con esta potencia mundial cuyo condicionamiento de precios y trato preferencial acarrearba este tipo de compromisos políticos colaterales y; por último, las famosas “certificaciones” que el gobierno norteamericano otorgaba por la participación en la lucha antinarcóticos en forma de ayuda económica (81-82).

1998, los dos países firmaron un acuerdo para el fortalecimiento de la cooperación militar, lo que tendría sus efectos en el entrenamiento del primer batallón antinarcóticos a principios de 1999, con el cual se buscaba recuperar el control de territorios con presencia de guerrillas y sus narcocultivos; es así que se aumentó la asistencia militar de los Estados Unidos a US\$289 millones en 1999, convirtiéndose en el tercer país que más recibía ayuda militar del gobierno americano.

Muchos presidentes de la región manifestaron serias discrepancias con la participación de Estados Unidos en el problema del narcoterrorismo en Colombia. Comenzaron a ver el conflicto colombiano como una amenaza a la seguridad, por lo cual varios militarizaron sus fronteras ante posibles incursiones guerrilleras. Este malestar por el Plan Colombia fue compartido, por ejemplo, por Brasil (*El Tiempo*, 1 de septiembre del 2000) y Ecuador (que militarizó su frontera con Colombia en 2001³; además, reportó un mayor ingreso de refugiados colombianos [de *Caracol Radio*, párr. 1ss]⁴). Según el entonces Ministro de Defensa de este último, Wellington Sandoval, su país no buscaba participar del problema colombiano con las FARC, pero dadas las incursiones y los ataques colombianos en territorio ecuatoriano, se hizo imperativo para Ecuador tanto militarizar como elevar denuncias internacionales a la OEA por esta razón, a punto de proponer un Plan Ecuador:

³ En Tulcán, del lado ecuatoriano, se instalaron cuatro nuevos puestos con cien soldados cada uno, con posibilidad de incrementarse a mil. La alcaldía de esta localidad manifestó que, tras el comienzo del Plan Colombia, la delincuencia común empezó a delinquir en el sector rural. También se registra un aumento de la inseguridad en Sucumbíos en 2002 y 2003, con más de cien personas asesinadas en Lago Agrio en 2003, por ejemplo; sin mencionar el drama del desplazamiento de campesinos ecuatorianos que viven en frontera y que debieron abandonar sus cultivos lícitos huyendo de las fumigaciones aéreas colombianas. En 2002 se incrementó el número de efectivos de la marina ecuatoriana en la frontera de Esmeraldas, igualmente de batallones de selva, y se aumentaron las inversiones en armas para Sucumbíos y Carchi; aspectos recogidos en las *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia* que presentaron la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y otros organismos en 2005 (17-21).

⁴ Aún así, para 2003 y años posteriores, la realidad ya era más palmaria: según la Oficina de Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador, hay un registro de 55.691 solicitudes de refugio entre 2000-2007; de estas, el 99% son colombianos. De acuerdo a la Agencia de la ONU para los Refugiados (UNHCR- ACNUR) y la Dirección Nacional de Refugiados de la Cancillería ecuatoriana, los años más críticos fueron 2003, con 11.146 solicitudes (de las que se reconocieron sólo 3.326) y el 2007 con 11.544 solicitudes (de las que se reconocieron sólo 2.654). Si se examinan los años de inicio del Plan Colombia es posible ver una relación numérica directa entre sus acciones y el aumento de solicitudes de refugio en Ecuador. Por ejemplo, se pasó de 475 solicitudes en 2000 a 3.017 en 2001 y 6.766 en 2002 (ACNUR 1-2). En 2009 se creó el Registro Ampliado para hacer un seguimiento y registro más preciso de los refugiados colombianos no regularizados dado que años atrás no se pudo cubrir la totalidad, habiendo quedado sin protección y en situación de vulnerabilidad, esto es, sin servicios sociales formales del Estado ni posibilidad de trabajo regularizado.

En el mes de diciembre del 2007 vino el Jefe de Inteligencia del Comando Conjunto colombiano y se reunió con nuestro comando conjunto y nos habló de su plan general y nosotros le hablamos del Plan Ecuador. Ellos hablaban del Plan Colombia que significa una estrategia con dos etapas: primero derrotar militarmente a las FARC y después hacer lo que nosotros queremos hacer con el Plan Ecuador. Esto es, fortificar la frontera dotándole de seguridad a la población; ¿ en qué forma?: con salud, educación, vivienda, agricultura, es decir la seguridad ligada al desarrollo de los pueblos fronterizos. Él nos presentó el plan, en su segunda parte, era igual al nuestro. Pero recalcó que la primera parte era obviamente derrotar militarmente a las FARC. Cosa que yo pensé no lo lograrían nunca.

[...] Fíjese que fui a Washington la última semana de enero del 2008, a una reunión con el Ministro de Defensa de USA con agenda abierta [...] Le dije que lo que queremos es colaboración para el Plan Ecuador. Y que nosotros de ninguna forma nos involucraríamos en el Plan Colombia. Que no es problema nuestro, que nosotros vamos a defender nuestra soberanía contra las fuerzas irregulares colombianas y las fuerzas regulares también, como ya lo habíamos hecho (ctd en Vallejo 12).

También por Perú (con lo que Fujimori consideraba la “vietnamización” del conflicto armado en Colombia, dada la presencia americana), Venezuela (*El Tiempo*, 9 de septiembre del 2000), Panamá (solicitó una reunión de los ministerios de defensa de los países vecinos de Colombia durante la X Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno del 2000 con el objeto de discutir la situación de seguridad e inestabilidad en la región provocada por este país) y aún Argentina (*El Tiempo*, 1 de septiembre de 2000).

Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), del lado colombiano se observó para 2002 una creciente militarización de las fronteras, signo de la estrategia de militarización de estas por parte del gobierno colombiano como forma de controlar el flujo migratorio. Para la fecha, de los batallones presentes en Putumayo, algunos estaban adscritos al batallón antinarcóticos (inaugurado en septiembre de 1999) que, entre otros, recibía apoyo de militares estadounidenses agrupados en la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur ubicada en la base Tres Esquinas del Caquetá (CODHES 12), vinculación que obedecía a la amplia estrategia de enviar efectivos militares a zonas apartadas sin presencia fuerte del Estado. De este modo, la lógica de la política antinarcóticos ha dado resultados opuestos a la seguridad regional que inicialmente perseguían los intereses estadounidenses en Colombia, mientras que esta último se tornó un "chivo expiatorio" para los problemas regionales (Tickner, *Tensiones y consecuencias* 57). Fue por esta misma fricción internacional que en el paquete de emergencia que el

Congreso americano aprobó en junio de 2001, se incluyeron ayudas para países limítrofes con Colombia por US\$180 millones.

Finalmente, otro factor que pudo determinar la opacidad política de la lucha contra las drogas ha sido quizá la narcotización de la imagen nacional, *i.e.*, de la política exterior, particularmente en las administraciones Samper, Pastrana y Uribe. La política internacional del primero, enfocada fundamentalmente en mostrar un país que vive el drama del narcotráfico, sumado a la mala imagen de su gobierno infiltrado por el mismo flagelo que pretendía atacar, fue un factor que generó desconfianza en la inversión extranjera durante su mandato, fuera de las descertificaciones de las que fue objeto. Para el cuatrienio 1995-1998 se estimaba un crecimiento efectivo anual del 5.63% en el PIB total, sin embargo sólo se alcanzó el 2.80%, como se puede analizar en la tabla 1.1:

Años	PIB previsto		PIB observado		Población e/	PIB per capita f/
	Crecim. % a/	Valor b/	Crecim. % c/	Valor d/		
1994		67.532,9		67.532,9	37,8	1.784,3
1995	6,26	71.760,4	5,20	71.046,2	38,5	1.843,3
1996	4,64	75.090,1	2,06	72.506,8	39,3	1.845,1
1997	5,38	79.130,0	3,43	74.994,0	40,1	1.871,8
1998	6,26	84.083,5	0,57	75.421,4	40,8	1.847,3
1995-1998	5,63		2,80			

Tabla 1.1 Crecimiento del PIB previsto y observado entre 1994 y 1998.

a/ Crecimiento porcentual anual, tomado de los Planes de Desarrollo.

b/ Cálculos del autor, con base en 1994 y los porcentajes previstos de crecimiento. Miles de millones de pesos de 1994.

c/ Con base en información producida por Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas — DANE— y el Departamento Nacional de Planeación —DNP—. Miles de millones de pesos de 1994.

d/ Con base en información producida por DANE-DNP. La cifra de 2002 es provisional. Miles de millones de pesos de 1994.

e/ Población en millones de personas.

f/ PIB per cápita anual en miles de pesos de 1994.

Fuente: Silva-Colmenares 39.

De hecho, si ponemos en perspectiva estos períodos de fuerte lucha antidrogas, se nota que durante muchos de ellos hay una caída profunda en el crecimiento económico neto. En el período 1995-2002, por ejemplo, dicho crecimiento alcanzó una tasa negativa

de 0.27% anual y un crecimiento bruto más bajo: 1.57% anual, como se observa en la tabla 1.2:

Gobierno	Período	% de crecimiento económico anual	
		Bruto (PIB total)	Neto (PIB per capita)
Alberto Lleras Camargo	1959-1962	5,38	2,12
Guillermo León Valencia	1963-1966	4,70	1,46
Carlos Lleras Restrepo	1967-1970	5,75	2,48
Misael Pastrano Borrero	1971-1974	6,89	3,62
Alfonso López Michelsen	1975-1978	5,59	2,36
Julio César Turbay Ayala	1979-1982	3,91	0,91
Belisario Betancur Cuartas	1983-1986	4,01	1,93
Virgilio Barco Vargas	1987-1990	4,98	3,06
César Gaviria Trujillo	1991-1994	5,03	3,39
Ernesto Samper Pizano	1995-1998	2,80	0,87
Andrés Pastrana Arango	1999-2002	0,36	(1,40)

Tabla 1.2 Crecimiento económico bruto y neto entre 1959 y 2002.

Fuente: Banco de la República (para PIB total) y DANE (para PIB población).
Cálculos de Silva-Colmenares 40.

Algunos autores asentarán que la causa de este decrecimiento económico desde 1994 ha sido una mezcla de desorden fiscal y sobreendeudamiento, así como el cierre de algunos mercados internacionales por las crisis económicas mundiales (como la del Sudeste asiático en 1997), pero una mirada más política puede atribuir al problema nacional de la lucha antidrogas, en parte, una responsabilidad, particularmente en el gobierno Samper. El mismo Miguel Urrutia Montoya, gerente del Banco de la República entre 1993 y 2005, reconoció la baja inversión en capital fijo y la disminución de la financiación externa (directa e indirecta) en proyectos de inversión como factores aportantes al poco crecimiento económico de la época; y en 2002 el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) reconoció como una de estas causas la “necesidad de mayor gasto en seguridad”, y como una de sus consecuencias, “el desplome de la inversión” (ctd en Silva-Colmenares 45). El factor de la criminalidad desvía el gasto y el trabajo hacia esfuerzos relativamente improductivos.

A esto se le puede objetar que el país ha crecido durante mucho tiempo aún en medio de la violencia, a lo que conviene advertir que no pretendo convertir el crimen (bastante asociado al narcotráfico en estos años) en una explicación absoluta de la improductividad y la baja demanda, pero sí lo incluyo como factor aportante a la crisis, dado el alto grado de violencia de esta época que concentraba la atención del gobierno y, sobre todo, dirigía la política exterior a mostrar a Colombia no como un lugar de inversión, sino sobre todo como un país comprometido en la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad, lo que a la postre restó algo de confianza en los inversores extranjeros. Esto se constata en la articulación de la política exterior con la seguridad y en la imagen política que en este sentido se dio del país, así:

- (a) Los escándalos del narcotráfico de Samper deterioraron las relaciones con un socio tan importante como los Estados Unidos, lo que en general vendió una terrible imagen institucional del país y creó huecos fiscales con las descertificaciones a las que hubo lugar. Peor aún, durante este mandato Colombia salió en dichas circunstancias a la escena internacional al asumir la presidencia de los países No Alineados, volviéndose además sede de esta cumbre; de manera que los discursos del Ministerio de Relaciones Exteriores ponían en mayor visibilidad a Colombia, especialmente en temas como las drogas ilícitas. En atención a esta posición, el país debió liderar sesiones en la ONU y participar en enlaces entre los No Alineados y el G-7; pero también, este fantasma de ilegitimidad del gobierno malogró su papel en otras instancias multilaterales, como cuando impidió su participación en el foro económico mundial, dificultó la participación en el Consejo de Seguridad de la ONU y terminó poniéndolo en una situación de sujeción frente a las decisiones americanas.

Igualmente, los discursos y acciones internacionales de Samper no hicieron más que refrendar las ya narcotizadas relaciones exteriores de Colombia y reforzar esta deteriorada imagen: al día siguiente de su posesión, la prensa internacional registró su asunción, sobre todo y casi únicamente, como un hecho promisorio para la lucha antidrogas y con frases del mandatario en esa línea (*El Tiempo*, 9 de agosto de 1994). Un año después, el 18 de octubre de 1995, en la sesión inaugural de la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados, Samper no perdió la oportunidad para recordar a estos gobiernos que debían responsabilizarse del problema de las drogas: “los No Alineados también deben ocuparse del crimen

transnacional, que cada día se constituye en una amenaza peor para la humanidad. El narcotráfico es un problema multinacional que requiere una solución igualmente multinacional” (Samper, *Discurso de bienvenida* 31). Días después, el 24 de octubre de 1995, durante la celebración de los 50 años de la ONU en New York, pronunció un discurso enfocado absolutamente en el tema del narcotráfico:

La solidaridad internacional no solamente es La mejor respuesta: es la única respuesta.

Nos necesitamos unos a otros porque las soluciones a los problemas del mundo sólo pueden lograrse mediante acciones conjuntas.

Una de estas acciones conjuntas es la que requerimos para conjurar el problema del narcotráfico.

Colombia ha sido la peor víctima del narcotráfico y el país que lo ha combatido con más éxito [...]

Colombia acompaña al presidente Clinton en su declaratoria de guerra al lavado de los activos y dineros producidos por el mercado de las drogas.

Colombia está convencida de que el éxito de estas acciones depende de que ellas puedan concretarse multilateralmente, y no solamente en Colombia (Samper, *Discurso del Señor Presidente* 40).

El 5 de febrero de 1996 viajó a Suiza donde dio una intervención sobre las amenazas a la democracia en el mundo, incluyendo el narcotráfico; entre el 6 y 7 viajó a España y pidió apoyo para el Plan de Sustitución de Cultivos Ilícitos (Plante). En julio de ese mismo año realiza una visita oficial a Francia que, aparte de buscar inversión en el país, persiguió exponer a los 22 embajadores colombianos acreditados en Europa los ajustes a la política internacional; de estos, 18 eran jefes de misiones ante países y cuatro eran representantes ante órganos multilaterales. Allí les pidió buscar aliados que impulsaran el programa de sustitución de cultivos. Luego, con la visita a Italia en febrero de 1998, su llegada significó antes que un viaje de oportunidades para Colombia, la provocación de protestas de diputados de ese país ante su mandatario sugiriendo que esta visita no favorecía la imagen internacional de Italia y contradecía la posición de sus aliados en Europa.

- (b) Con el mandato Uribe se potencializa aún más la política exterior centrada en las respuestas a la amenaza armada ilegal, de la que hacía parte el narcoterrorismo; no obstante, este enfoque continuo no llevaba ya el lastre de un gobierno ilegítimo o uno burlado por el terrorismo. Si bien para Pastrana se trató de buscar apoyo

internacional para la paz, para Uribe el objetivo era justificar a la comunidad internacional una política de seguridad interna para enfrentar militarmente esta ilegalidad, de modo que la política exterior (de la que hizo parte la política antidrogas) buscó incorporar a los demás países en la solución de esta confrontación.

Este nuevo contexto político redefinió en dos sentidos la política antidrogas del país: (i) en estrecha colaboración con Estados Unidos, la reforzó como un apéndice de la política antiterrorista en Colombia; y (ii) así como el gobierno Uribe convirtió la lucha antiterrorista en el tema principal de su agenda internacional, en consecuencia, la lucha contra el narcotráfico también. Con ello el flagelo nacional del narcoterrorismo continuó dependiendo de las relaciones internacionales de Colombia, es decir, de la manera en que nuestro país buscaba que se viera esta lucha: algo que no sólo compete a Colombia como importante e histórico oferente, sino a los grandes países del Norte como principales demandantes y, por tanto, partícipes de esta culpa. Signo de ello eran las voces del entonces Vicepresidente en la escena mundial, como cuando dijo que cada vez que un europeo consume cocaína, contribuye a matar a un colombiano. También senadores como Cecilia López instaron a la necesidad de abrir el debate internacional frente a la política antidrogas, señalando además que Colombia, por el hecho de “poner los muertos” en el conflicto, tenía toda la autoridad para exigir tal discusión. Iguales reclamos se oyeron en Londres del Alto Comisionado para la Paz colombiano, Frank Perl, quien señaló que los “consumidores de droga europeos tienen las manos manchadas de sangre” (de *La F.m.*, párr. 1).

El lector informado advertirá que esta securitización de las relaciones internacionales no tuvo en el mandato Uribe los efectos económicos que pudo tener en el mandato Samper, de modo que no es concluyente una relación directa entre narcotización de la política exterior y el decrecimiento de la inversión extranjera. En efecto, los mayores receptores de inversión extranjera directa en la primera década del siglo XXI fueron Chile, Brasil, México y Colombia al concentrar regionalmente el 80% de esta para el 2006. Pero las condiciones económicas domésticas e internacionales fueron distintas en ambos gobiernos, y no menos las condiciones políticas; sin embargo, es claro que ambas tendencias a la securitización de la política exterior tuvieron influencia en la imagen país haciéndolo ver como una nación que más allá de su condición de víctima, no era un contundente líder

económico de la región ni un país con pacíficas relaciones políticas con sus vecinos, como sí ha sido tras la política exterior posterior a Uribe.

1.2. Fracaso económico: la economía internacional como impulsora del tráfico de drogas en Latinoamérica y Colombia entre los setenta y los noventa

Entre los trabajos escritos sobre la lucha antidrogas en Colombia no siempre los autores han considerado suficientemente bien el panorama económico mundial y regional al que esta no era ajena, contexto que aporta razones socioeconómicas que explicarían, al menos en parte, el *boom* de la marihuana y, posteriormente, de la cocaína en el país y su movimiento en el continente. En este apartado intento dar razones a esta tesis y, finalmente, referir algunos indicadores más recientes del sustantivo gasto que ha significado la lucha antidrogas en Colombia, datos que no hacen justicia a resultados que no son plenamente satisfactorios y a una política que no se ha enfocado contundentemente en la efectividad.

Un aspecto importante para la sociedad latinoamericana de los años setenta fue la crisis económica de la época. Para estos tiempos, la región aplicaba un modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones, aunque las condiciones históricas que favorecieron el mismo, como el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945, hacen que esta política económica se remonte incluso hasta los cuarenta. También eventos posteriores condujeron a la misma, como el *shock* petrolero de 1973 y la llegada para esta misma época de gobiernos nacionalistas y golpistas a varios países del sur del continente que favorecieron, cada una a su modo, esta sustitución.

Bajo este modelo se establecen importantes barreras al libre comercio, créditos controlados o dirigidos, controles al movimiento de capitales desde y hacia el resto del mundo, tipos de cambio elevados, altos aranceles y déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, con consecuencias como precios elevados para productos manufacturados, alta inflación, pérdida de competitividad, saldos comerciales negativos dado el desequilibrio entre la necesidad de importación de bienes de capital en la fase expansiva y un desalentado sector exportador. Las industrias que crecieron bajo el modelo no pudieron cubrir sustantivamente sus gastos en el mediano plazo y debían depender de unas divisas que no generaban, sino que conseguían por el endeudamiento externo.

Entre 1977-1978, Chile, Argentina y Uruguay lanzan una pauta cambiaria con medidas que no funcionaron y llevaron a la crisis. Fue unas de las crisis más importantes por ser de las primeras en la inserción en el mercado internacional. Esta situación encontró escapes tras el fin del Sistema Bretton Woods en 1971. Desde 1950, y hasta ese momento, el mercado financiero internacional giraba en torno a los depósitos en eurodólares que en la década siguiente terminaron por generar enormes flujos de capital a nivel mundial dado el establecimiento, por parte de Estados Unidos, del “impuesto compensatorio del interés” que provocó la movilización de fondos en instituciones americanas (depositantes en dólares) a la banca europea, por ejemplo. Esta práctica de poner depósitos en el exterior (*outsourcing*) es la primera de las causas de la liquidez en la banca mundial, pero no la única. Tanto o más decisivo fue el estallido de la crisis petrolera de 1973 que, si bien reconfiguró en principio el negro panorama financiero post-sustitución de importaciones, se tradujo a la postre en un considerable déficit comercial para los países importadores del combustible, en contrapartida de un enorme superávit para los exportadores. Estos últimos encuentran en el mercado bancario *offshore* el método para hacer fluir (reciclar) sus excedentes en cuenta corriente a través de la financiación de la deuda de los países deficitarios, entre ellos los latinoamericanos.

Esto último (*a*) constituye un importante detonante de la emergencia de un mercado internacional de capitales signado por el ofrecimiento y toma de créditos, de los que América Latina hizo parte a finales de los setenta y los primeros años de los ochenta en condición de deficitaria, tras la primera de las grandes crisis financieras que se dieron en las tres últimas décadas del siglo XX; (*b*) impulsa el establecimiento de la industria de transacción de divisas con sectores de finanzas y seguros; (*c*) y desregulariza/ liberaliza la cuenta de capital y el sistema bancario, aspecto que significó un *shock* externo para el sistema financiero tras la aplicación de estas nuevas reglas macroeconómicas, especialmente cuando el mercado financiero local es débil, como fue el caso. Esta apertura financiera se vio como funcional a los intentos de estabilización toda vez que pretendían, a través de fondos extranjeros, paliar el desequilibrio externo y controlar la inflación.

Hay que recordar también que en la segunda mitad de los años setenta la actividad del Fondo Monetario Internacional (FMI) se enfocó en muchos países en desarrollo, a los que no les era posible el acceso a estas fuentes de financiamiento del mercado. Este, si bien no tuvo un papel importante como ente financiador durante la primera fase de esta globalización, sí lo tuvo como garante y “legitimador” ante la banca internacional. Para ello, países como Argentina (1976) acordaron programas con dicho Fondo, con medidas

que terminarían por desatar la primera crisis de la globalización financiera, conocida como la “crisis de la deuda latinoamericana” de 1981-1982, siendo México el primero en caer en *default*.

A finales de los setenta, Colombia presentaba un déficit fiscal y una inflación que pasó del 6.8% en 1970 al 26% en 1974, lo que obligó a un conservador control del gasto público y un menor crecimiento económico, siendo 1978 el año con menor desempeño económico hasta entonces. El gobierno Turbay (1978-1982) pretendió enfrentar esta situación estimulando el gasto público financiado con crédito externo, pasando de contratar US\$785 millones en 1978 a US\$2.258 en 1982. El aumento fiscal se destinó principalmente al sector minero y eléctrico, se liberaron las importaciones y otras políticas que terminaron por deteriorar más la economía nacional hasta mediados de los ochenta; a lo que se le suma la caída de los precios del café desde 1980 y la crisis financiera internacional que comenzó en 1982. A los ochenta se le llamó en Colombia “la década perdida”, aunque se recuperó más rápido de la crisis que otros países de la región (Guridi 15ss).

Dicho en breve, para países de mercado emergente la crisis financiera estuvo estrechamente relacionada con la inserción de estos en el sistema internacional, algo que terminó en una suerte de trampa financiera. La apuesta por programas desreguladores y liberalizadores, sumado a condiciones como la aplicación de regímenes de cambio fijo con bajas tasas de interés la explican. Tales regímenes, estimados como altamente favorables en un principio, permitieron la atracción de grandes capitales dada su alta rentabilidad en dólares. Estos capitales llegaron a modo de crecientes créditos por parte de fondos extranjeros que permitieron a estos países emergentes tomar nuevos endeudamientos dada su renovada capacidad de compra, sin una estimación clara de riesgos, como un posible problema de pagos. La tendencia expansiva de la época disminuyó la capacidad de acción oportuna de los gobiernos para frenar el crecimiento de esta “burbuja”. Sólo hasta cuando el aumento en el déficit en cuenta cobra altura, se malogra el promisorio cumplimiento de las deudas y se socaba la credibilidad en el tipo de cambio fijo, se nota una necesaria intervención en las tasas que permita seguir dando vía a la llegada de capitales. Con el advenimiento de la desconfianza hay un aumento de las tasas de interés y una concomitante caída en el flujo financiero entrante; esto a su vez conlleva al *shock* del régimen cambiario y la posterior crisis financiera. A los países latinoamericanos les fue bastante difícil controlar la inflación, las deudas se incumplían, provocando una racionalización del financiamiento por parte de los bancos.

Curiosamente, fue justo durante esas tres décadas de repuntes y posteriores estancamientos económicos donde el narcotráfico emergió con fuerza. A partir de los años sesenta se potenció la demanda de drogas ilegales por parte de los países industrializados, coincidente con el advenimiento de las crisis económicas en América Latina en esta década y la siguiente. Colombia pasó de una “bonanza marimbera” (1975-1985) a ser el principal productor y exportador de cocaína. Esto se puede esclarecer (i) institucionalmente, por ejemplo en lo referente a la corrupción generalizada por un sistema político clientelista (*Semana*, 1 de noviembre de 1982, secc. Sobornos), la debilidad del Estado en controlar la amplitud del país y hacer cumplir la ley, y la deslegitimación histórica del régimen político dado el arrastre histórico de estructuras jerarquizadas y autoritarias desde la época colonial⁵; pero también (ii) económicamente, pues para estas épocas el narcotráfico entró a proveer recursos en las economías de países andinos como Colombia, al tiempo que empleos y otros agregados macroeconómicos que se han venido intentando cuantificar desde mediados de los ochenta. No es fácil establecer acertadamente el monto de las divisas que se generan en la cadena de producción de estos narcóticos. Varios enfoques se han empleado para tal medición, como métodos comparativos, base monetaria y demanda final (Quispe s. p.)⁶. Aunque no entraré a detallar dichos métodos, ya se han realizado análisis que vinculan la aparición del narcotráfico con las condiciones propiciadas por el fracaso de las estrategias de industrialización sustitutiva de importaciones y las crisis de la deuda externa, posicionando a estas como una de las razones del fuerte crecimiento de la producción de drogas en los ochenta, sin minusvalorar otros factores como la desregularización del sistema financiero internacional, signado por su liberalización y globalización a partir de estos años.

Los ingresos derivados del narcotráfico durante los ochenta representaron para Colombia entre un 4 y 12% del PIB, superando incluso para la época a los ingresos derivados del café. Trabajos interesantes como los de H. Gómez mostraron cómo en términos salariales de la época se marcó una diferencia entre el salario rural y la media

⁵ Factores de otra índole que se han aducido son su situación estratégica entre los cultivos de coca de Bolivia, Perú y los Estados Unidos, la presencia activa de los grupos de guerrilla, la elevada concentración de la riqueza y la renta, cuyos privilegios autolegitiman la obtención de riqueza a cualquier forma, provocando un descontento social que deriva en violencia y minusvaloración de la vida humana, etc. El factor institucionalista arriba descrito no representa mayor peso para autores como Thoumi, pues aunque las instituciones débiles son parte del marco en el que opera el narcotráfico, en sí mismas no son factores de producción (s. p.).

⁶ Otro análisis sobre la efectividad y alcances de estos métodos pueden encontrarse en Guridi (1-33).

nacional, con aumento del primero en zonas productoras de coca-cocaína y marihuana, diferencia que se incrementa en los períodos de auge del narcotráfico; lo mismo respecto a los depósitos bancarios y el auge constructor en zonas productoras como Medellín y Barranquilla; igual en términos microeconómicos, donde se evidencia una mayor ventaja entre la producción de hoja de coca frente a productos agrícolas alternativos, sin contar con la importante tasa de generación de empleo relacionada con la planta de coca (*El tamaño del narcotráfico* 8-17; *La economía ilegal* 57-86). También hay que recordar la llamada “ventanilla siniestra” del Banco de la República, una cuenta especial para transferencias y servicios que permitió lavar dólares por pesos sin tener en cuenta el origen del dinero. A través de esta ingresaron al país USD\$1.239,9 millones en 1980, aunque sólo al siguiente año se pasó a USD\$872.9, cifras coincidentes con la crisis de la marihuana (*Semana*, 1 de noviembre de 1982, párr. 15).

Lo antedicho obliga también a considerar (*iii*) una mirada socioeconómica. Con el fortalecimiento del narcotráfico para estas épocas sobrevino violencia y desplazamiento. En cuanto a Colombia, para los años sesenta el desempleo fue un factor dominante en las causas de migración, especialmente hacia Venezuela, mientras que para los setenta, época en que se inició con fuerza el tráfico de drogas ilícitas en nuestro país, el factor migratorio principal fue el descenso del salario real. Coincidentemente, la migración hacia los Estados Unidos creció entre los años 1960-1990 y fue Colombia el principal proveedor sudamericano de inmigrantes hacia este país en búsqueda de alternativas laborales y debido a situaciones de violencia. Para los sesenta y setenta, se operó en Colombia una transformación económica que disminuyó el peso del sector agrario, a la vez que modernizó el sector industrial y expandió el sector servicios. No en vano se encuentra que millares de campesinos del interior del país y familias del Magdalena, Cesar y La Guajira, todos agricultores empobrecidos, indígenas en la miseria y obreros sin empleo, encontraron en el negocio de la droga una forma de vida más sustentable y con mayores utilidades ante la afanosa demanda del Norte. La bonanza económica y la opulencia eran suficiente atractivo para sectores sociales y geográficos que la crisis de los cultivos de algodón y la economía de la época dejó rezagados. De acuerdo con un informe de José Ignacio Lara, jefe del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), en La Guajira “hacia 1974 el 80% de los agricultores cultivaba marihuana, mientras que los salarios de los trabajadores del campo, por entonces entre \$50 y \$70 diarios, se multiplicaban por seis” (ctd en Fernández 96).

Hacia 1960 ya comenzaron a aparecer pequeños cultivos de marihuana que encuentran un mercado inicial en los Estados Unidos, mientras que para finales de esta década ya constituyen una fuente importante de fortuna y de ingreso de divisas al país. La sociedad miró con buenos ojos este crecimiento y la ley en cierta forma le daba vía libre dado que las normas contra este tráfico no eran drásticas y se aplicaban casual y desorganizadamente.

La exportación de marihuana fue aproximadamente hasta 1981, coincidiendo en sus últimos años finales con la primera fase del comercio de cocaína. Entre 1973 y 1975 se dan los primeros intentos de refinamiento y exportación de cocaína en Colombia. Los principales grupos de control se organizaron entre 1974 y 1980. Administraciones de entonces, como las de Alfonso López Michelsen (1974-1978) y Julio César Turbay (1978-1982), no vieron en este tráfico un problema de fondo, urgente y decisivo que enfrentar, de modo que sus acciones para contrarrestarlo fueron menores y hasta indiferentes.

Para algunos, las buenas condiciones de las que gozaron estos grupos colaboraron subrepticamente a aliviar y mejorar las crisis económicas de la época. Por ejemplo, según Kalmanovitz y Bernal, los ingresos del narcotráfico en Colombia contribuyeron a que el déficit en cuenta corriente entre 1981-1985 aumentara sólo un 5.3% en lugar de un 15%, en cuyo caso se habría disparado la devaluación más de un 51% y aumentado la inflación. De acuerdo a cálculos, para 1976 ingresaron al país 1.520 millones de dólares por este concepto; 2.560 millones para 1978, 2.580 para 1979, 2.800 en 1980, 3.660 para 1981 y 4.490 para 1984 (*Análisis macroeconómico* 15; *El impacto del narcotráfico*); todo este dinero pasaba por bancos o se “blanqueaba” en empresas formalmente legales que sin duda aportaban a la economía nacional de la época⁷.

El mismo gobierno americano parece avalar esta idea del narcotráfico como fuerza económica. Un vistazo a documentos de la época darían una idea de esto:

Al entrar los Estados en la Década de los 90, es claro que las operaciones de las organizaciones internacionales de la droga también constituyen una amenaza de serias dimensiones a la seguridad. En América Latina estas organizaciones conocidas como “cartels” se han convertido en una poderosa fuerza política supra-nacional dotada de recursos económicos de una magnitud capaz de generar desarrollos en América Central y del Sur y a lo largo del Caribe (Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations of the Committee on Foreign Relations 7).

⁷ Un análisis más detallado y sectorial del impacto socioeconómico del narcotráfico entre 1980 y 1995 puede consultarse en Belzner y Rodríguez (35-46).

Otra faceta de este fracaso económico ha sido el ingente gasto de la lucha antidrogas. Más que pretender tasarlo en su totalidad, se pueden analizar períodos de fuerte inversión en este campo, como el correspondiente al Plan Colombia. En lo tocante a este, suelen medirse sus alcances económicos por el gasto general más que por el destino de la inversión. Quisiera ofrecer aquí, en parte, un análisis de este tipo y ver cómo ha sido factor de relativo fracaso.

Para el momento en que comenzó esta iniciativa, cuando apenas Colombia se levantaba de la desgastante guerra contra los cárteles, los costos económicos fueron enormes para Colombia y se reflejaron más en el mejoramiento de las fuerzas armadas que en la inversión social misma, aspecto en el que hubo desinformación. Se habló de un paquete de \$7.5 billones para tareas antinarcóticas y programas sociales, de los cuales Pastrana aseguró que sólo el 25% sería para las Fuerzas Armadas, aunque terminó siendo exactamente lo opuesto. El gobierno colombiano aportaría 4 billones y la comunidad internacional el restante 3.5, pero esta última terminó no aportando lo previsto (Isacson, Vaicius and Steele 1). Esto sugiere que la falta pública de claridad en el destino de la inversión dentro del Plan por parte de Estados Unidos y del mismo gobierno colombiano, desanimó y retiró a otros donantes extranjeros que planearon contribuir inicialmente en dicho Plan. En lo que a Europa concierne, el distanciamiento más claro respecto de este comenzó a verse en 2001 al aclarar que su apoyo era “al proceso de paz”, pero no estrictamente a la guerra contra las drogas. Y es que el 75% de los fondos para el Plan (de entre unos US\$1.2 billones, aproximadamente) se destinaron en 2000 y 2001 sólo para ayuda al Ejército y la Policía (Tickner, *Tensiones y consecuencias* 51), lo que definió su clara militarización en dos sentidos: en la lucha contrainsurgente y en la lucha contra el narcotráfico.

En esto Pastrana manejó una política internacional ambivalente que creó falsas expectativas a parte de la comunidad internacional y le costó credibilidad a la iniciativa: por un lado, sostuvo una *versión militarista* del Plan Colombia para los Estados Unidos orientada fundamentalmente a una política de seguridad (luego continuada por el gobierno Uribe) y, por otro, una *versión humanista* para Europa enfocada hacia el proceso de paz y lo social-asistencial, propia de un continente que atravesó la solución armada de sus conflictos internos y externos en dos guerras mundiales. Bien visto, esta visión también era de esperarse de un continente que ha abordado el problema de los drogas no de manera prohibicionista (como en el caso americano) sino alternativa; por ejemplo, con políticas más liberales frente al consumo o programas sociales como forma de mitigación de la

pobreza y el subdesarrollo que generan vinculaciones al consumo y tráfico de drogas (Pardo 22); por esta razón, su ayuda se centró en tres áreas de incidencia: reducción de la desigualdad, defensa y promoción de los derechos humanos (en la que se enmarcó su apoyo a una solución negociada al conflicto con las FARC) y fortalecimiento institucional (Roy 12).

Si este dinero se hubiera materializado en su totalidad, habría entrado a apoyar más fuertemente otros frentes necesarios de inversión a través de programas de cooperación. Obsérvese la figura 1.1:

Apoyo Internacional al Plan Colombia - nuestra mejor estimación		
Objetivo: US\$2.9 mil millones (era US\$3.5 mil millones)		
Logrado: hasta US\$1.474 millones		
Donante		Millones de US\$
Donaciones específicamente al Plan Colombia: \$1.323 millones		
Estados Unidos	Ley de julio de 2000	860
Estados Unidos	Propuesta de "Iniciativa Regional Andina"	363
España	Conferencia de Madrid, julio de 2000	100
Donaciones que pueden ser para el Plan Colombia, pero no queda claro: \$151 millones		
Naciones Unidas	Conferencia de Madrid, julio de 2000 (contribución se habría sin que existiera el Plan)	131
Noruega	Conferencia de Madrid, julio de 2000	20
Donaciones al proceso de paz y específicamente no para el Plan Colombia: \$570 millones		
Europa		355
Japón		175
Canadá		40

Figura 1.1 Apoyo Internacional al Plan Colombia a partir del 27 de octubre de 2000.

Fuente: Isacson 1.

Por otro lado, tal como se planeó inicialmente el Plan Colombia, este tendría un costo para el país de US\$4.000 millones (otras hablan de US\$4.864, es decir 65% del total), más los US\$3.500 millones (otras hablan de US\$3.636, es decir, el 35% restante) que aportaría la comunidad internacional, para una inversión total de US\$7.500 en el período 1999-2002; para ello, Colombia incluso gestionó créditos ante FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo y al Banco Mundial por 5.700 millones con el objeto de financiar parte del Plan (Presidencia de la República de Colombia, *Documento oficial*). En lo que a Estados Unidos se refiere, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, este país desembolsó entre 2000 y 2005 alrededor de US\$3.8 billones en subsidios al gobierno colombiano⁸, destinados al fortalecimiento de la guerra contra las

⁸ Estimaciones posteriores de la Government Accountability Office de ese país indican que entre 2000 y 2007 estos subsidios fueron de US\$5.5 billones. Según Mejía, Estados Unidos ha

drogas. Por su parte, Colombia gastó cerca de US\$6.9 billones en el mismo período. Alrededor de la mitad de los gastos nacionales y las tres cuartas partes de los subsidios americanos se destinaron directamente al componente militar, lo que arrojaría en promedio un gasto anual de US\$1.2 billones entre 2000 y 2005 para dicho frente, lo que significaría el 1.5% del PIB colombiano durante estos años (Mejía, *Evaluación económica* ix).

Una de las mayores autoridades nacionales a la hora de cuantificar y analizar los efectos de la política antidrogas bajo el Plan Colombia es Daniel Mejía. Según este, algunas de esas políticas han sido ineficientes y costosas en extremo, por ejemplo, en lo tocante a la mencionada aspersión de glifosato. En suma, estos serían algunos de los aspectos que económicamente han fallado en esta materia:

- (a) Una mala asignación de recursos por cuanto se ha destinado la mayoría de estos a la lucha contra la producción y erradicación de cultivos, una guerra estéril por el aumento de la productividad de las siembras y la gran disponibilidad de tierra apta en el país, aspectos que se demuestran por el evidente aumento de los precios de la droga y el traslado de cultivos ante el fenómeno de su represión. Al respecto, Mejía sostiene que hubiese sido mejor destinar el grueso de la inversión en el narcotráfico mismo, esto es, en destrucción de rutas o interdicción, por ejemplo. Dicho de otro modo, no ha sido eficiente la asignación de subsidios a estos dos frentes de lucha. Si esto hubiera sido así, la oferta de cocaína hubiera sido menor en alrededor de un 14.4%. Para los Estados Unidos, disminuir en un kilogramo la cantidad de cocaína que llega a los países demandantes significa un gasto de alrededor de \$162.800 dólares; sin embargo, si la ayuda a Colombia se enfocara más en las acciones de interdicción, el gasto sería de aproximadamente \$3.700 dólares (Mejía, *Evaluación económica* xiv).
- (b) Los *policymakers* parecen no haber evaluado suficientemente bien el hecho de que la elasticidad precio de la demanda por drogas es baja, aún aumentando el presupuesto invertido en esta guerra; es decir, que pese a haber aumentado los fondos para esta inversión, la demanda por drogas ilegales ha respondido poco ante estos cambios o alzas en el precio de las mismas dada la reducción de su oferta.

financiado cerca del 42% de la lucha militar contra las drogas y 67% de los gastos de interdicción (*Evaluación económica* xiii).

- (c) La guerra contra la producción ilegal de drogas o la lucha por el control de tierra cultivable con coca, por ejemplo, es un factor relativamente poco importante en la producción de la cocaína (con una *importancia relativa* que está alrededor del 22%). Pero la guerra contra el tráfico de drogas o la lucha por las rutas de transporte de estas tiene una alta importancia relativa (del 92% en los cargamentos de drogas); aún así, en este aspecto se invirtió menos.
- (d) Los recursos invertidos por los productores de droga son, en términos de *eficiencia relativa*, 3.3 veces más eficientes que los del gobierno; y los de los traficantes, a fin de impedir la incautación, son tan eficientes como los recursos mismos del gobierno en esto; de modo que el Estado colombiano solo ha demostrado ser más eficiente en la lucha contra el tráfico, no así contra la producción de drogas (Grossman y Mejía, 5-23; Mejía 41-48)⁹.
- (e) Esta ineficiencia se extiende, a su modo, a otros componentes básicos del Plan. Desde la perspectiva de su nivel de ejecución para estas fechas, es difícil encontrar información que no sea fragmentaria y que permita medir el nivel de efectividad de los proyectos realizados; tampoco se observó un mecanismo claro de rendición de cuentas como patrón de comportamiento o modelo de gestión de resultados. Se encontró en muchos casos que las poblaciones afectadas por las políticas antidrogas no tuvieron la oportunidad de priorizar sus necesidades dado que fueron unilateralmente las autoridades locales o de otros niveles quienes las determinaron. Asimismo, no hubo procesos de monitoreo que permitieran a estas familiarizarse con los objetivos del Plan, sus programas y proyectos, ni hubo tanto en la administración Pastrana como en los primeros años del mandato Uribe, una coordinación interinstitucional que propiciara un desarrollo más estratégico de programas y proyectos, como lo evidenciaron informes de la Contraloría General de la República (*Plan Colombia: cuarto informe de evaluación* 56) y estudios académicos que analizaron información de Planeación Nacional, el Fondo de Inversión para la Paz y la misma Contraloría, entre otras entidades (Gómez 77-79).

⁹ El trabajo de Mejía (*Evaluación económica*) ha calibrado los parámetros de su modelo teórico en series que van hasta 2006; es decir, hasta el primer mandato de Álvaro Uribe; por tanto, el uso que aquí hago de su trabajo se enfoca, en mayor parte, precisamente en el período de tiempo que vengo analizando. A partir de ese año se dieron algunos cambios en el Plan Colombia y el Programa de Seguridad Democrática.

El gobierno colombiano no ha aceptado francamente esta ineficiencia y desproporciones. En el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002, dijo que uno de los objetivos era “ofrecer incentivos para la promoción social y económica de la población e igualdad de condiciones para la expansión de las oportunidades sociales y de las capacidades que la población necesita para aprovecharlas libremente” (38), pero tales incentivos no aparecieron como mostraré en el apartado sobre el fracaso social; sobre todo, señaló que se buscaría “mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos públicos” (38), pero el ingente gasto en la lucha contra el narcotráfico y la seguridad no fue para nada eficiente, como mostró Mejía. No aparece entonces ninguna mención que puntualmente direcciona un gasto óptimo de los dineros del Plan Colombia, salvo la mención a que el Fondo de Inversión para la paz “será administrado por fuera de los canales usuales de los recursos fiscales y con directa participación de la sociedad civil, y se alimentará de recursos públicos y de la comunidad internacional” (49), así como la destinación de \$5.7 billones a dicho fondo.

1.3. Fracaso socioambiental: de la destrucción de cultivos a la destrucción de familias

Se muestra aquí un análisis de la relación directa que hubo entre la política de drogas enfocada en la destrucción de narcocultivos y la afectación de familias implicadas o no en los mismos. Por lo general, estudios de este tipo se enfocan casi absolutamente en estadísticas de cultivos (Caicedo 21-27, 35-41) y soslayan o separan de este su dimensión social, como si el drama humano fuera un subproducto o un tema de segundo nivel en el fracaso de la erradicación-sustitución de cultivos y no un alarmante tema de primer orden. Esta visión de segundo orden se demuestra en el pobre enfoque que se ha dado en desarrollo alternativo o el incumplimiento de promesas a poblaciones alrededor de este negocio.

Dado que se trata de mostrar esta mutua dependencia, indicaré en primer lugar lo que ha sucedido en materia de cultivos y, luego, el correlato social de las políticas enfocadas en su erradicación y sustitución. Este comparación podría hacerse sobre un basto período de tiempo pues es de larga data la lucha contra los narcocultivos en Colombia y la violencia y drama social asociados a estos. No obstante, seguiré manteniendo como ejemplo el período coincidente con los inicios y desarrollos del emblemático Plan Colombia.

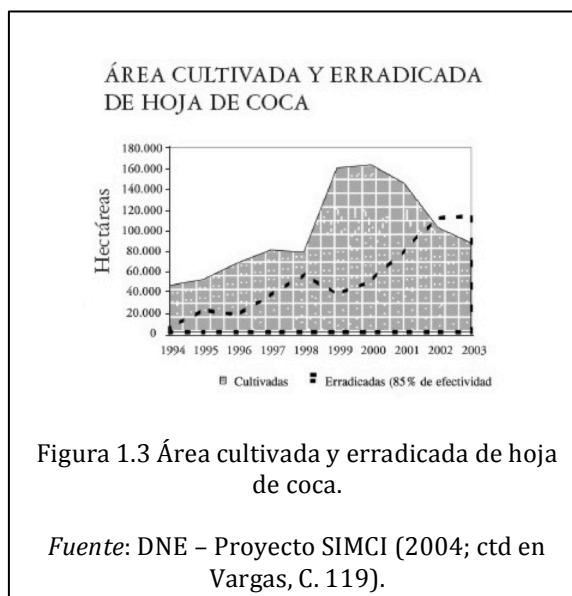
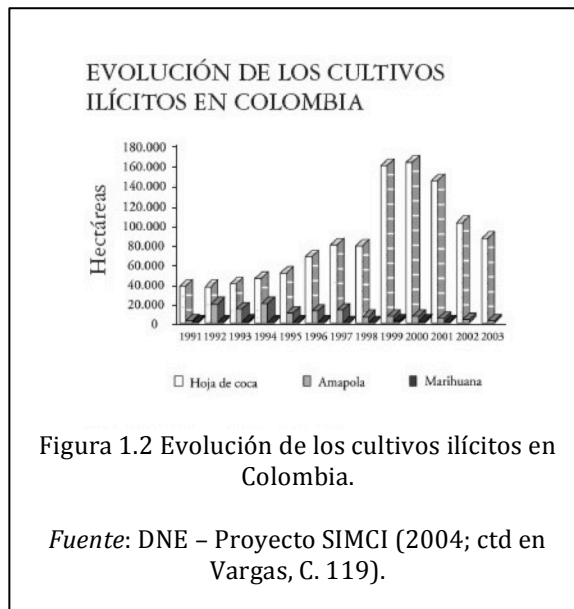
Con la llegada del gobierno Pastrana en agosto de 1998, el fenómeno del cultivo de plantas ilícitas y la posterior producción de drogas, que ya venía en incremento, parece recrudecerse aún más. En materia de cultivos, obsérvense por ejemplo, la tabla 1.3 y su correspondencia con las figuras 1.2 y 1.3:

AÑO	COCA ¹⁰		AMAPOLA	
	IDENTIFICACIÓN	INCREMENTO	IDENTIFICACIÓN	INCREMENTO
	Hectáreas	%	Hectáreas	%
1987	25.600			
1988	34.000	32.8		
1989	42.400	24.7		
1990	40.000	-5.4		
1991	37.500	-6.5	1.344	
1992	37.100	-1.1	20.000	1.388
1993	39.000	7.0	20.000	
1994	45.000	13.3	20.000	
1995	50.900	13.1	6.540	-67.3
1996	67.200	32.0	6.300	-3.6
1997	79.500	18.3	6.600	4.7

Tabla 1.3 Existencia de cultivos ilícitos en Colombia (1987-1997).

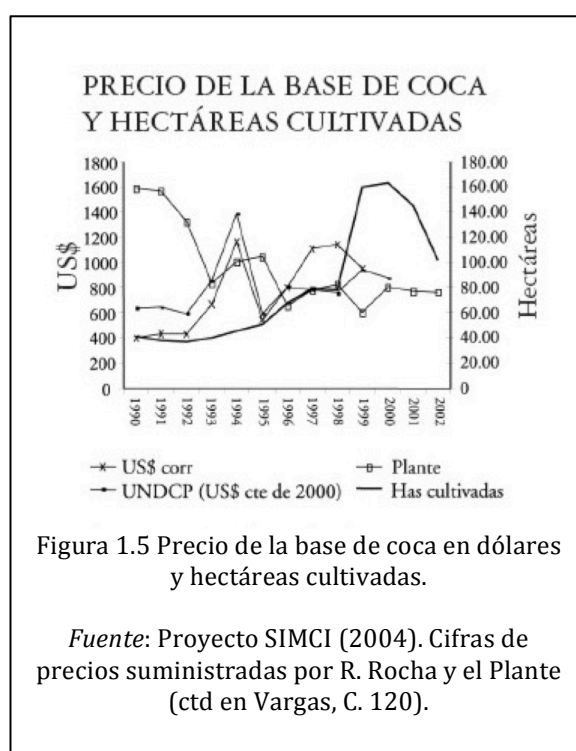
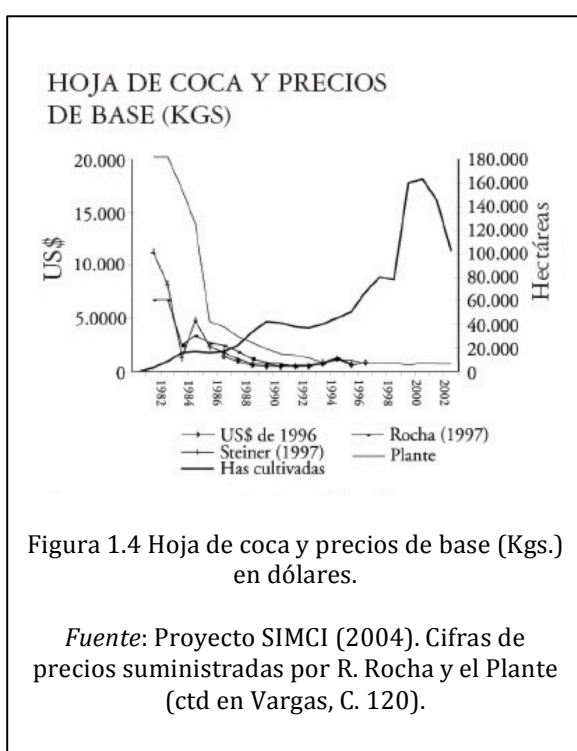
Fuente: Policía Nacional - Dirección de Antinarcóticos. Informes Balance Antinarcóticos. Embassy of The United States of America: Office of the Ambassador, 1997.
US Department of State. Bureau For International Narcotics and Law Enforcement Affairs. International Narcotics Control Strategy Report (ctd en CICAD 48).

¹⁰ Cifras basadas en información satelital. Estudios elaborados en los últimos meses de cada año, por tanto, las 79.500 hectáreas detectadas en 1997 son cifras de identificación para 1998 (CICAD 33).



Por un lado, se observa un ascendente incremento de los cultivos en el gobierno Samper, pese a la estrategia de erradicación y fumigación de 47.510 hectáreas de hoja de coca; y por otro, un vertiginoso aumento a partir del gobierno Pastrana en el cual, entre 1998 y 2000, aparecieron más de 85.000 nuevas hectáreas. Aunque desde 1994 la erradicación ha sido permanente y ha ido en constante aumento, se constata un incremento progresivo de las hectáreas de coca paralelo al momento en que se oficializó la fumigación en el país. Pero de acuerdo con la figura 1.2, desde 1999-2000 se ha revertido la tendencia expansiva de los cultivos paralelamente al incremento de la actividad de erradicación forzosa; de hecho, en 2003 se fumigaron 132.817 hectáreas de hoja de coca, dándose una

notable reducción del área cultivada. Aunque esto demuestra resultados positivos de la estrategia, contrapone otros efectos indeseables: la relocalización de los cultivos en nuevas zonas de Colombia o la migración de estos hacia otros países de tradición en el negocio, fuera del incremento de los precios de la base de coca. También demuestra que si la erradicación no se acompaña con exitosas políticas de sustitución de cultivos y una prolongada presencia del Estado, los cultivos vuelven a surgir en un período de uno a dos años en áreas más pequeñas. Esta atomización y relocalización de los cultivos comenzó a verse en el gobierno Pastrana, particularmente desde 2002 cuando se pasó de 12 departamentos con presencia de coca en 1999 a 23 (Vargas, R. *Cultivos ilícitos* 103):



Las figuras 1.4 y 1.5 muestran que para este nuevo período presidencial los precios de la base de coca aumentaron en proporción al incremento de hectáreas erradicadas, fenómeno que ya se observaba desde 1995. El aumento de los precios estimula la siembra de nuevas hectáreas de cultivo con la esperanza de réditos aún mayores por kilogramo, tanto en el área inicialmente erradicada, como en las nuevas.

La contraparte social debería resultar más alarmante que los resultados insatisfactorios de la erradicación y sustitución. La fumigación de cultivos ilícitos causó estragos en la población donde se asentaban estos, especialmente al Sur del país,

convertido en un campo de experimentación de agentes químicos¹¹. Estas decisiones institucionales fueron militares y no ambientales, error que trajo grandes costos. El primer período oficial de fumigaciones aéreas se desarrolló en Putumayo entre el 22 de diciembre de 2000 y el 28 de enero de 2001, e hizo parte de la primera fase del Plan Colombia, conocida como *Push into the Southern* (Duro 107-110). Consecuencias indeseadas no tardaron en aparecer:

En el Putumayo, los pobladores hablaron de fumigaciones diarias desde las 8 de la mañana hasta las 4 de la tarde en una extensión de 29 mil hectáreas, con intervalos de entre una semana y 15 días. En total, hasta diciembre de 2002 se calcula que fueron fumigadas alrededor de 130 mil hectáreas de coca y amapola.

El costo de fumigar por vía aérea se ha calculado en 467 dólares por hectárea. De ser cierto, esto significa que se ha gastado en intervenir unas 130 mil hectáreas cerca de 61 millones de dólares. Suponiendo que la extensión pendiente sea de 144 mil hectáreas, una estimación total daría la cifra de 128 millones de dólares. Esta cantidad que representa, sin duda, un porcentaje mínimo del presupuesto general del Plan Colombia, invisibiliza, sin embargo, el costo real del programa de fumigaciones: sus graves consecuencias sociales, sanitarias, ambientales y sobre los derechos humanos de miles de personas (Mattié 8-9).

Una vez se iniciaron las fumigaciones, en las poblaciones locales aparecieron problemas de salud asociados a las mismas, se contaminaron huertos, fuentes de agua y animales. Las denuncias del lado ecuatoriano van aún más allá: en Sucumbíos la población alertó sobre el aumento del fallecimiento de personas durante y en el período inmediatamente posterior a las fumigaciones. En San Francisco II se denunció la muerte de 12 personas, incluyendo recién nacidos que se aduce fallecieron a causa de estas en 2001. Los nombres de todas estas víctimas fueron referidos caso por caso (FIDH et al. 12). También se ha alertado sobre el aumento de abortos y nacimientos prematuros en Santa Marianita, San Francisco II, Corazón Orense, Puerto Nuevo, Chone II y 5 de agosto; malformaciones congénitas en Yanamaru, posteriores a las aspersiones de estos químicos, así como incremento de casos de cáncer en el sector fronterizo.

Estas fumigaciones también dejaron infames traumas psicológicos en los nativos. El terror ocasionado por estas aspersiones fue recogido por un conmovedor estudio de la

¹¹ Desde 1978 se ha estado probando con sustancias como Triclopyr, Hexaxinona, Imazapyr, Paraquat y Tebuthiuron; sin embargo, entre estas, el glifosato (herbicida de la trasnacional americana Monsanto) fue el más contundente. Para un amplio recuento histórico del uso de químicos en la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia y la influencia estadounidense en esta actividad, véase Tokatlian, *Estados Unidos y los cultivos*.

Clínica Ambiental realizado desde 2001 en niños que vivían en la frontera, del lado ecuatoriano, en las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas. Investigadores analizaron sus comportamientos y reacciones psicológicas ante estos hechos: muchos de ellos tuvieron que ayudar a sus padres a levantar de nuevo los cultivos tras las fumigaciones, para lo cual debieron dejar las escuelas; quedaron marcados por enfermedades que aparecieron en las pieles de animales y personas, y soldados disparando desde aviones, por lo que luego, al oír aeronaves, se escondían inmediatamente debajo de sus camas; desarrollaron comportamientos irritables, depresión, baja autoestima, falta de esperanzas y expectativas, estrés, ansiedad, pánico sin motivo aparente y consecuentes problemas de aprendizaje (Clínica Ambiental 7-135).

El drama de estas fumigaciones fue invizibilizado hasta mayo del 2015 cuando el Presidente Santos ordena suspenderlas luego de que el Ministerio de Salud y la Organización Mundial de la Salud (OMS) advirtieran sobre los riesgos del glifosato, sustancia clasificada como plaguicida cancerígeno en humanos (*El Espectador*, 9 de mayo de 2015). Esta persecución de los cultivos redirigió la siembra hacia zonas protegidas como los páramos, en el caso de la amapola, hasta coca en parques naturales y resguardos indígenas, lo que aumentó exponencialmente el problema. Según el *Monitoreo de cultivos de coca 2012* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), para ese año, de los 57 parques nacionales naturales de Colombia, en 19 de ellos había cultivos de coca, concentrándose en la Sierra de la Macarena (zona que paradójicamente participó de las primeras acciones del Plan Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial en 2007, segunda etapa después del Plan Colombia), Munchique y Alto la Fragua con 1.466.204 y 14.000 hectáreas, respectivamente; igualmente en la Sierra Nevada con 47 hectáreas y la región del Catatumbo con 155 (17-47)¹². Se estima que cada hectárea sembrada con coca en un parque nacional destruye cuatro de bosque natural. Hay que advertir que, por ser reserva natural, no se puede usar glifosato en dichas zonas, por lo que se debe proceder con erradicación manual, lo que implica un complejo desplazamiento de tropas, sin mencionar los peligros asociados a esta tarea dado que los cultivos suelen estar minados por los grupos insurgentes. Pedro Arenas, miembro del Observatorio de Cultivos Declarados Ilícitos y exalcalde de San José del Guaviare, analizando la situación de Putumayo en esta materia mencionó que (a) el suelo de las áreas fumigadas se ha

¹² Pinzón y Sotelo ofrecen un breve estudio de los problemas y daños que producen estos cultivos ambientalmente, tanto con la adecuación de los suelos, con su mantenimiento mismo y con el proceso de producción de la pasta de coca, base de coca y, finalmente, el clorhidrato de cocaína (s. p.).

transformado en pastos; mostró que (b) mientras una familia campesina que siembra coca puede sostenerse con una hectárea y media sembrada, no sucede lo mismo con la ganadería por la demanda de terreno que implica, lo que tendría que llevar al gobierno a un reordenamiento territorial que no hizo ni ha hecho; y finalmente, que (c) la fumigación derivó en una relocalización de los cultivos dada la falta de oportunidades ante la que quedaron los campesinos (Salgar 1).

Otro efecto importante e indeseable de este traslado de los cultivos es la apropiación de territorios por parte de actores armados como la guerrilla y paramilitares, quienes generan una disputa por las tierras aptas para los nuevos cultivos; de modo que la violencia ligada al narcotráfico deja en condición de desprotección a la población local que debe comenzar a soportar agresiones, intimidaciones y asesinatos. Así lo mostró el *Plan Colombia: cuarto informe de evaluación*, documento de la misma Contraloría General de la República. Según la entidad, el 48% de las tierras cultivables del país están en poder de los narcotraficantes y, tras eventualmente serles quitadas mediante extinción de dominio, deben atravesar un difícil proceso burocrático para ser devueltas a sus dueños originales (ctd en CODHES 6).

Este problema fue corroborado y ampliado por estudios de la CODHES en 2003 sobre el balance del Plan Colombia en la frontera de este país con Ecuador. De acuerdo con esta, hay una relación directa entre el número de hectáreas sembradas y la tasa de homicidios en los Departamentos de Putumayo y Nariño entre 1999 y 2002, de modo que la información demuestra que los homicidios aumentaron con la llegada de los cultivos, sobre todo en Nariño donde en 2002 la tasa de homicidios se elevó en los lugares donde aumentó el área sembrada: en Tumaco se pasó de una tasa de homicidios de 86 personas en 1999 a 99 en 2002, en Barbacoas de 0 en 1999 a 39 en 2002, en Ipiales de 14 en 1999 a 67 en 2002 y en el Charco de 7 en 1999 a 61 en 2002. Por su parte, en Putumayo los municipios con una mayor tasa de homicidios son Puerto Asís, Mocoa y La Hormiga, coincidentes con los territorios donde más se concentran cultivos. Los actores armados se enfocaron, en parte, en debilitar la capacidad organizativa de la población al estigmatizar y asesinar líderes sociales e indígenas, docentes y personal médico, así como agentes humanitarios; hacer muertes selectivas, bloquear vías de acceso para controlar la entrada y salida de personas y alimentos¹³, restricciones a la libre movilización en los municipios

¹³ Fue tan dramático esto que se tiene registro incluso de bloqueos a la ayuda humanitaria, como sucedió en el municipio de La Hormiga. Durante 2002, a la población afrodescendiente desplazada

desde determinadas horas y, finalmente, realizar desplazamientos de la población (CODHES 6-10).

También resulta de especial consideración la vulneración de los derechos de los campesinos por su desplazamiento forzado a los cascos urbanos (Vargas, R. *Fumigación y conflicto*), como sucedió en Puerto Asís¹⁴. Por ejemplo, si consultamos los registros de la Red Nacional de Información (RNI) sobre el desplazamiento de personas por distintos motivos en estos departamentos entre los años 1998-2002, se constata un muy notable aumento de la población desplazada en estas zonas del país, como se observa en las tablas 1.4, 1.5, 1.6 y 1.7:

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
1998	1.380	391	40
1999	3.025	787	30
2000	15.004	6.657	5.654
2001	21.509	8.767	7.722
2002	29.842	15.044	14.499

Tabla 1.4 Reporte de desplazamiento de personas en Putumayo.

Fuente: de RNI, 2016.

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
1998	3.462	1.824	129
1999	6.658	4.376	3.827
2000	9.691	7.764	8.559
2001	17.408	9.638	8.091
2002	34.222	19.237	16.542

Tabla 1.5 Reporte de desplazamiento de personas en Caquetá.

Fuente: de RNI, 2016.

que llegó a Villa Arboleda, directamente se le amenazó si llegaban a recibir ayudas de la Red de Solidaridad Social (RSS), lo que ocasionó su nuevo desplazamiento y revictimización.

¹⁴ Abordo aquí estrictamente el problema del desplazamiento interno por fumigaciones en zonas de cultivos ilícitos en Colombia; sin embargo, el drama del desplazamiento cruzó las fronteras, especialmente la ecuatoriana. Solamente en Sucumbíos el desplazamiento de comunidades alcanza el 54% de la población, asociado a la pérdida de cultivos, animales e inseguridad en la frontera. Para un informe más amplio de este fenómeno en Ecuador, véase FIDH et al. 15-16.

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
1998	5.924	6.166	2.704
1999	7.025	5.729	2.881
2000	9.470	11.578	9.594
2001	9.616	9.980	6.660
2002	20.055	18.404	15.302

Tabla 1.6 Reporte de desplazamiento de personas en Meta.

Fuente: de RNI, 2016.

VIGENCIA	PERSONAS EXPULSADAS	PERSONAS RECIBIDAS	PERSONAS DECLARADAS
1998	1.527	341	30
1999	1.265	276	89
2000	2.640	1.405	1.004
2001	4.065	2.456	1.949
2002	7.722	4.219	3.305

Tabla 1.7 Reporte de desplazamiento de personas en Guaviare.

Fuente: de RNI, 2016.

CODHES habla de unas treinta y cinco familias desplazadas por efecto de las fumigaciones entre 1999 y 2003, siendo los departamentos más afectados aquellos de mayor acción militar del Plan Colombia. En 2001, un año después de iniciarse las fumigaciones en Putumayo, la población desplazada en Nariño aumentó tres veces: de 6.000 en el 2000 a 19.000 en el 2001 (13-22).

Más allá de los comunes desacuerdos en los criterios para nombrar la causas del desplazamiento (por ejemplo, el Comité Internacional de la Cruz Roja [CICR] en esta época sí incluía entre estas causales las fumigaciones)¹⁵ o en las cifras, objeto de críticas por supuestas variaciones deliberadas que persiguen inflar los números buscando mayor ayuda internacional (algo que se supone tiene un doble filo político pues demandaría al Estado mayor responsabilidad); y aún reconociendo que los sistemas presentados, sobre

¹⁵ El tedioso y burocrático proceso de registro de estas víctimas para acceder a los servicios estatales tenía, entre tantos otros fallos en el sistema, la no inclusión de desplazados por fumigaciones. Véase un minucioso detalle de estas falencias en González, M. 25-27.

todo hace unos años, adolecían de subregistros y que ninguno de los modelos permitía deducir cuántas veces se ha desplazado una persona y su nivel de reasentamientos, lo que sí parece ser claro es el aumento dramático de sus cifras por estos años¹⁶.

Un problema agregado era la dependencia que tenían los recursos para esta ayuda respecto del Plan Colombia; es decir, los recursos asignados para el desplazamiento forzado no dependían de recursos regulares del presupuesto nacional sino de recursos internacionales, de modo que el Estado exculpó su responsabilidad inmediata. En marzo de 2001 sólo se le asignaron a la RSS \$2.000 millones de los 42.000 solicitados para proyectos comprometidos; y el mismo DNP advierte cuán restrictivos e imposibles de asumir son los procedimientos por los que se hace pasar a la población desplazada para participar de los programas de inversión (González, M. 32).

Quienes se han tenido que desplazar por motivo de las fumigaciones son un claro ejemplo de aquellos que han sufrido la falta de respaldo jurídico en medio de estos procesos de victimización de la lucha contra el narcotráfico: según la entonces RSS, este desplazamiento no estuvo cobijado por la Ley 387 de 1997 que regula la asistencia a los desplazados internos, de manera que aquellos que huyeron preservando su salud por las fumigaciones no pudieron por largo tiempo acceder a programas de ayuda a la población desplazada. Esta vulneración obvió incluso el artículo 90 de la Constitución Política que define la responsabilidad patrimonial del Estado al establecer su deber de reparación integral por el daño antijurídico que se le impute. De hecho, un estudio de 2005 sobre los derechos de la población desplazada en Colombia que evaluaba sus mecanismos de

¹⁶ Si el lector quiere ahondar en esta polémica, se le recomienda tener claridad en la naturaleza propia de los registros: por ejemplo, el CICR, una de las agencias que atendía a la población desplazada, no posee para aquellos años datos globales de la población desplazada en el país, sino de la población atendida por ellos. Dicha agencia ni siquiera pedía carta de desplazado para brindar la atención, aunque sí podía realizar visitas domiciliarias para garantizar el buen destino de la ayuda. En cambio, la RSS presentó cifras procedentes del Registro Único y del Sistema de Información de Fuentes Contrastadas que son estimaciones incluso más altas que las del Registro. De acuerdo con el balance del sistema de estimación, a julio de 2001 se desplazaron 85.012 personas, y 213.855 desde enero de 2000 (ctd en González, M. 21). Un excelente análisis de la relación entre fumigaciones, desplazamientos y drogas, así como cifras de la RSS sobre desplazamiento forzoso en Colombia por departamento entre 1995 y 2003, en comparación con sitios donde se concentró la fumigación en ese lapso, puede encontrarse en Vargas, R. *Fumigaciones y política* 353-388. Por otra parte, esta diferencia en el registro, medición y atención a la población desplazada (entre otras cosas, por conflictos asociados al narcotráfico) de entonces, respecto de la llevada en el gobierno Santos, es muy dicente de cara a una nueva política antidrogas. Durante su mandato abordó esta problemática más sistemáticamente a través de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras de 2011 y otros aspectos que serán tratados en el capítulo 3. El 30 de abril de 2013 la Unidad de Restitución de Tierras recibió 36.908 peticiones de admisión para el registro de las tierras despojadas y abandonadas a la fuerza, para un total de 2.581.553 hectáreas.

protección, señalaba que en la legislación en esa materia “...la distribución de competencias se hace casi siempre ad hoc, generando una legislación confusa que no se asienta en una estructura ordenada” (Pizarro y Londoño 15); a lo que se le suman diferencias entre la realidad social, la normativa y las decisiones judiciales. Esta misma incongruencia se puede trasladar a niveles macro y encontrar que es poco sostenible el tratamiento a este drama social.

Peor aún, durante todo esos años de fumigación, los campesinos afectados no recibieron una ayuda contundente para un desarrollo alternativo (Isacson 1). En efecto, sí se había lanzado pocos años atrás un Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) que, sumado a los recursos que para ello se destinaron dentro del Plan Colombia, lograron pactos de erradicación voluntaria entre comunidades de esta zona del país, firmándose el primero en el corregimiento de Santana (Puerto Asís, Putumayo) el 2 de diciembre de 2000; es decir, sí se pretendió a través de estas iniciativas sociales tener un complemento de la fumigación aérea. Los campesinos, temiendo nuevas fumigaciones, aceptaron estos planes y se comprometieron, comunitariamente, a erradicar la totalidad de los cultivos de coca durante el año siguiente a esta firma, así como a no volverla a sembrar; y por su parte, el gobierno se comprometió a dar a cada familia firmante dos millones de pesos en especie, ayuda financiera, asistencia técnica e infraestructura para proyectos alternativos a la siembra de coca.

En todo este proceso, la comunidad internacional brindó cooperación a través de agencias como USAID; pero pese a ello, si hacemos un balance general de la administración Pastrana en este sentido, se obtiene que fracasó pues la ayuda económica prometida no llegó en su totalidad, lo que minó la confianza del campesinado; por ejemplo, promesas como la construcción de plantas procesadoras de productos sustitutos no se cumplió como se pactó al no instalarse masivamente. En ese momento, Colombia falló en entender dos recomendaciones básicas que la misma ONU ya había venido haciendo pocos años atrás en apoyo al desarrollo alternativo en el mundo:

Hay que asumir un firme compromiso político de llevar adelante el desarrollo alternativo en coordinación con todos los interesados directos, de modo que sea sostenible y tenga por objetivo final el desarrollo humano [...]

La eliminación de los cultivos ilícitos debe estar condicionada al mejoramiento de las vidas y los medios de subsistencia de los hogares. No se debe establecer como una condición previa de la asistencia para el desarrollo (UNODC vii-viii).

Para el 2000, el Fondo de Inversión para la Paz también comenzó a funcionar en el sur del departamento de Bolívar. Estudios en esta zona demostraron que el fracaso del programa de desarrollo alternativo se debió al desconocimiento y no incorporación de las realidades y dinámicas locales a sus políticas, dejando de lado las necesidades reales y las capacidades de los pobladores (Pabón 58-74, 93-101).

De hecho, si se revisa bien, aunque se habla de desarrollo alternativo desde los setenta, estos programas que animan a los campesinos a dejar sus cultivos ilícitos y que cumplen un papel importante en el control de las drogas han fracasado, entre otras cosas, por el mismo énfasis puesto en las medidas represivas, tanto de parte de la ONU como de los gobiernos nacionales. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 había prohibido estos cultivos sin finalidades médicas o científicas y fijó un plazo límite de 15 años para erradicar el cultivo de opio y 25 para el de la coca, lo que no se logró en ninguno de los dos casos. Aún sin entender de fondo sus políticas fallidas, la ONU fija un nuevo plazo para 2008 durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 1998 sobre el problema mundial de las drogas y sólo allí reconoce el desarrollo alternativo como clave para hacer frente a este flagelo. Curiosamente, casi finalizando el gobierno Pastrana se celebraron en la Conferencia Feldafing 25 años de desarrollo alternativo y uno de los temas clave de esta fue “la compatibilidad entre las diversas medidas de control de drogas a causa, entre otras cosas, de la experiencia de Alemania, que fue testigo de cómo los aviones de fumigación estadounidenses destruían sus proyectos de desarrollo en Colombia” (TNI, párr. 10), y ya desde entonces se había recomendado que no se condicionara la eliminación previa de cultivos de estupefacientes al desarrollo sostenible, ni además:

...debe forzarse una reducción de dichos cultivos en tanto no se hayan fortalecido en grado suficiente los componentes lícitos de las estrategias de subsistencia". Esta visión implica un gran distanciamiento del burdo enfoque de "la zanahoria y el garrote" con respecto a los campesinos, que ha minado los intentos de desarrollo alternativo emprendidos hasta ahora (TNI, párr. 10).

Estos y otros resultados se presentaron en el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU en marzo de 2002 y, como resultado, sólo hasta entonces, de una manera más eficaz, se señaló un camino para combinar acertadamente represión y desarrollo a fin de evitar resultados contraproducentes, como se sentó en la Resolución 45/14 del mismo año. No era pues de esperarse que el ya iniciado Plan Colombia hubiera

seguido estos lineamientos o estrategias, sino hubiera incursionado en el consabido fracaso en ese sentido. A partir de entonces los Estados son instados a realizar una evaluación temática rigurosa y amplia de este asunto a fin de buscar prácticas más óptimas, algo que en Colombia comenzaría sólo a verse después. Estas variaciones incidieron en la nueva política antidrogas del gobierno Santos cuyos resultados en materia de desarrollo sostenible son mucho más satisfactorios. Por ejemplo, Colombia no pudo entender que las meras inversiones en la sustitución de cultivos no basta si no están asegurados los mercados, si no hay vías de acceso ni buenos precios, aspectos que tienen una relación directa con el florecimiento de cultivos ilícitos. No basta reducir el área cultivada si las condiciones objetivas que permiten la siembra ilícita persisten.

Finalmente, respecto al tema de las fumigaciones sobre cultivos ilícitos como mecanismo represivo de la oferta, encuentro que el gobierno Pastrana parece no haber valorado suficientemente la experiencia que al respecto ya Colombia había venido teniendo en esta materia fuera del Plan Colombia, es decir, del año 2000 hacia atrás; por lo cual sostengo la presunción fáctica de que, dada la manera en que se habían venido realizando las fumigaciones años atrás, era de esperarse que de seguirse igual, no fueran muy prometedores los resultados en el futuro. Para el inicio del Plan Colombia y de las acciones de fumigación, los resultados eran cada vez más negativos e indicaban que más fumigación de cultivos ilícitos no equivalía *necesariamente* a menos hectáreas cultivadas y menos producción de cocaína, valoración que no era ajena incluso al gobierno americano donde las cifras muestran que “la racionalidad que justificaba una fuerte política de erradicación química en los polos de oferta ha probado ser desacertada” (Tokatlian, *Estados Unidos y los cultivos* 21-22)¹⁷.

¹⁷ Para información más ampliada de estos y otros indicadores colombianos y estadounidenses aquí referidos por Tokatlian, véanse Office of National Drug Control Policy 5-20, Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen [UNODCCP] 10-216, U.S. Department of State (South America, Colombia) y *El Tiempo*, 14 de febrero del 2000). Más allá de estas cifras americanas y colombianas, Tokatlian también llama la atención sobre lo “torpe y errada” de esta política de fumigación a nivel mundial: “por ejemplo, a pesar de años de erradicación forzada y química de plantaciones el cultivo mundial de coca pasó de 240.000 hectáreas en 1987 a 270.000 en 1999 y el de amapola pasó de 211.000 en 1988 a 217.000 en 1999. Mientras tanto, durante los noventa, 120 países comunicaron la existencia de cultivos de *cannabis* en sus territorios. En 1999, la producción global de heroína llegó a 580 toneladas métricas, la de cocaína alcanzó a aproximadamente 1.000 toneladas métricas y la de marihuana fue cercana a las 30.000 toneladas métricas” (*Estados Unidos y los cultivos* 21).

1.4. Fracaso carcelario: represión que castiga a los eslabones menores

Un apéndice del drama social lo constituye el fuerte impacto en el sistema carcelario de las medidas represivas contra las drogas. Dado que ya existe una considerable variedad de estudios que en este punto el lector podrá considerar¹⁸, quisiera sólo demostrar, en continuidad con el apartado 1.3, que al fin y cabo son los grupos sociales menos importantes en este negocio los que terminan siendo los más afectados, en este caso, el objeto de la represión y privaciones de la libertad. Esto queda claro por:

- (a) Las altas tasas de encarcelamiento de campesinos cultivadores capturados en operaciones de cultivo o trabajando en pequeños laboratorios de narcóticos, lo que ha causado un aumento de la población carcelaria en Putumayo, Caquetá, Meta y Guaviare. Así lo demostró en 2010 una investigación de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola) y el Transnational Institute (TNI) acerca del impacto de los delitos relacionados con estupefacientes sobre el sistema carcelario a nivel nacional. Sustenta que la mayor parte de las personas recluidas entre 2007 y 2009 por esta razón, lejos de ser grandes “capos”, realmente no tuvieron una importante participación en las redes del narcotráfico, sino eran parte de los eslabones débiles de estas; no obtenían grandes réditos económicos, no estaban inmersas en actividades violentas, eran fácilmente reemplazadas al ser capturadas y, en muchos casos, vivían en lamentables condiciones socioeconómicas; de hecho, sólo el 2% de estas fueron procesadas en concurso con delitos más punibles como el porte ilegal de armas o concierto para delinquir; aún así, cumplían penas de prisión de entre 5 y 30 años que recrudecían el hacinamiento (40-49).
- (b) En 2013, Hugo Velásquez, Representante a la Cámara por el departamento del Meta y la Orinoquía, presentó al Senado la propuesta de despenalizar, entre otros delitos, los cultivos ilícitos como solución para descongestionar las cárceles. Según este, en su departamento y región, el 65% de los detenidos (procesados o condenados) ha

¹⁸ Otros trabajos e instituciones que refrendan esta tesis son el CEDD, *Mitigando la adicción punitiva* 1-11; Comisión Asesora de Política Criminal 26-58; La Rota 1; y OEA, *Escenarios* 13, 47-48; *El problema de las drogas* 93-96, 99). Un excelente y actualizado estudio sobre alternativas al tratamiento penal de los delitos relacionados con drogas, puede consultarse en un informe técnico presentado en 2015 por la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al encarcelamiento 13-44.

sido por actividades relacionadas con el cultivo de plantaciones ilícitas, sobre todo, por ser cultivadores o “raspachines” que han optado por este trabajo sin más alternativa laboral. Esto se registra en algunas cárceles de Granada en el Meta, Acacias, Villavicencio, San José del Guaviare y Puerto Carreño, entre otras. De aceptarse esta propuesta, se estaría descongestionando las cárceles del sur del país en un 35 ó 40% (Jiménez 1). Reconociendo este problema, el mismo gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia, recogió esta iniciativa dentro de una propuesta integral de estatuto antidrogas y presentó al Congreso una iniciativa de reforma al Código Penitenciario y Carcelario con este mismo fin, reforma que terminó siendo aprobada y entró en vigencia el 20 de enero de 2014 mediante la Ley 1709. Aunque en algo guardaba relación con el problema de las drogas (particularmente contempló la criminalización desproporcionada de estos delitos), un rápido análisis de este nuevo código penitenciario indica que antes que aliviar este problema, atendió más a solucionar el demandante asunto del hacinamiento carcelario por sus múltiples razones y otras fallas estructurales del sistema (Ariza y Berrio 1); así, más allá de las expectativas, esta ley dice poco sobre la población reclusa por delitos de estupefacientes, salvo su artículo 28 que crea la posibilidad de que los condenados por esos delitos puedan cumplir la segunda mitad de su pena en su lugar de residencia, establece sustitución domiciliaria de la detención preventiva (algo que ya estaba en la ley anterior) y permite el acceso a libertad condicional al cumplir las 3/5 partes de la pena. Fuera de esto, termina por incluir indistintamente todos los “delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones”, señalando que en ellos no procede el acceso a beneficios y subrogados penales por su *inmensa gravedad* (artículo 32), algo que resulta más razonable para un capo que para un campesino cultivador o raspachín, a quienes sigue dejando incomprensiblemente en una punible situación, algo que augura pocos cambios en esta materia.

- (c) Durante el siglo XX, el enfoque penal de la lucha antidrogas ha sido cada vez más represivo, poco efectivo y escasamente autónomo pues, más bien, ha correspondido a las tendencias de la normatividad internacional, particularmente americanas; refrendando lo expuesto en el apartado 1.1. Se ha terminado aplicando a esta población el denunciado “localismo globalizado” del derecho internacional sobre las drogas, *i.e.*, Estados Unidos volvió sus orientaciones prohibicionistas internas tratados vinculantes en el exterior, lo que desde los años veinte encontró en la

política servil de Colombia, la marginalización de otras opciones en este campo y el ajuste jurídico del derecho nacional a este enfoque. Estas concesiones le han costado caro a Colombia: por cuenta del encarcelamiento por narcotráfico, el país gastó entre 2010 y 2014 \$1.1 billones, y sólo en 2014 la cifra fue de más de 250 mil millones de pesos (Tobón y Gutiérrez, párr. 5).

- (d) Hasta antes de 2014 se observaba una legislación nacional cuya construcción se esperaba que terminara por afectar sólo a los eslabones menos importantes de la cadena del narcotráfico. Los delitos por drogas asignaban penas relativamente altas (Wola y TNI 42) y no permitían el acceso a beneficios procesales que ya contemplaba la ley, como se puede verificar en el artículo 1 del Decreto 177 de 2008; por ejemplo, la vigilancia electrónica como alternativa al confinamiento intramural. También se observa que para obtener la libertad, el capturado debía pagar un multa (incluso habiendo cumplido la pena física) con la que no contaban estas personas de bajos recursos.

Encuentro pues que (i) el problema se ha centrado en el hacimiento por causas generales, pero en lo que a drogas concierne, este asunto no ha sido abordado contundentemente. Al 2009, las drogas constituían la tercera causa de privación de la libertad en Colombia. Además, que (ii) la represión no parece haber tenido efectos importantes sobre el crimen organizado pues, a la postre, más allá del cultivo que se ha reprimido, son los golpes a la fabricación y tráfico lo que demostraría una eficacia mayor en su disminución. La desigualdad social nacional hace que las grandes cabezas de las drogas encuentren en las amplias necesidades de los grupos humanos del país una voluntad siempre dispuesta a “poner la cara” por las actividades propias de la droga. Finalmente, que (iii) el discurso internacional de las políticas de las drogas en América Latina varía en la realidad: en 2009 la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en su declaración *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, ya había hecho recomendaciones de este tipo para políticas más humanas y eficientes. En 2013 se presentaron informes liderados por la OEA que directamente llamaron la atención sobre la desproporcionalidad de las penas para eslabones menores del narcotráfico. Ese mismo año, la Asamblea General de la OEA 2013 en Antigua (Guatemala) de nuevo puso de manifiesto el problema del hacinamiento carcelario y la necesidad de rever la justa proporción entre el daño y la pena; y al año siguiente, también en Guatemala, se insistió en

lo mismo durante una asamblea extraordinaria de este organismo. Con todo, es claro que poco o nada ha cambiado, al menos en lo que a Colombia concierne: en este país, la población carcelaria aumentó un 300% entre 1991 y 2014 (CEDD, *Reforma a las políticas de drogas* 3), concordante con el recrudecimiento de la guerra contra las drogas. Antes que disminuir, esta ha ido en aumento, como lo muestra la tabla 1.8:

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Colombia	11.808	12.616	15.872	19.534	23.024	25.258	23.141

Tabla 1.8 Evolución de las personas en prisión por delitos de drogas, 2008-2014.

Fuente: CEDD, *Reforma a las políticas de drogas* 4.

1.5. Fracaso en seguridad y mortalidad: corrupción, militarización y violencia

Aunque en materia de seguridad la lucha antidrogas ha sido exitosa en algunos años y períodos para someter a los grandes capos del narcotráfico y enfrentar el narcoterrorismo, puede hablarse de un fracaso en dos sentidos. En primer lugar, hubo una excesiva militarización influenciada directamente por los Estados Unidos que oscureció históricamente otras formas de hacer frente a este problema. Considérense tres hechos históricos que refrendan esta tesis:

- (a) Para finales de los setenta, las fuerzas militares colombianas, otrora dedicadas a la salvaguarda de las fronteras y la soberanía nacional, se vieron enfocadas en contrarrestar problemas internos, siguiendo los lineamientos de una Doctrina de Seguridad Nacional altamente influenciada por los Estados Unidos. Esta mutación político-militar correspondió al vacío de Estado en materia de orden público que los estadounidenses encontraron y llenaron en Colombia: se atribuyeron nuevas competencias a los militares, ocupando ahora otras instituciones del Estado y encargándoles el mantenimiento del orden público, dentro de un marco de alianzas estratégicas de defensa continental; de este modo, las Fuerzas Militares colombianas cambiaron el enemigo externo por el interno. En unos países del continente, especialmente al Sur, esto derivó en radicalizaciones dictatoriales; pero en Colombia

el enemigo interno tomó la forma de la producción y tráfico de drogas que amenazaba la seguridad nacional, bajo la conciencia de que, en principio, la nocividad de este ha sido políticamente una idea más estadounidense que colombiana (Tokatlian, *Globalización, narcotráfico y violencia* 79).

- (b) Esta alineación estratégica ha pervivido en los años siguientes y ha definido en Colombia buena parte de la lucha contra las drogas. Muestra de la misma fue la aprobación del tratado de extradición entre Colombia y los Estados Unidos el 3 de noviembre de 1980, firmado en Washington el 14 de septiembre de 1979.
- (c) En detrimento de los avances de la Convención de Viena y de la 44ª Asamblea de la ONU, el 11 de febrero de 1990 Colombia, Bolivia, Perú y los Estados Unidos firmaron la Declaración de Cartagena en la que, en síntesis, se pactó intercambiar coca por desarrollo, esto es, para el caso colombiano, restablecer los precios del café y materias primas, fortalecer la economía, el intercambio y comercio tecnológico, a cambio de la destrucción y sustitución de cultivos de coca, represión y militarización en la lucha antidrogas e interdicción, condiciones solicitadas por Estados Unidos.

Esta militarización exacerbó y potenció la guerra contra los grupos narcotraficantes que ya se venían instalando en Colombia desde finales de los setenta y que alcanzaron su punto más álgido a finales de los ochenta y principios de los noventa.

En segundo lugar, el desmedido grado de corrupción, violencia y mortalidad hace pensar en el alto costo de la guerra contra las drogas cuando la militarización se vuelve la solución por excelencia. Considérense hechos y cifras como los siguientes:

- (a) Los grandes capos corrompieron y afectaron las instituciones del poder público: amenazas a la justicia, sobornos y presiones sobre el Congreso, infiltraciones en el Ejército, corrupción en la Policía y atentados terroristas por doquier. 1988 fue recordado como el “año de las masacres” con 21.000 víctimas, muchas de ellas atribuidas al Cártel de Medellín, con o sin razón, considerando que el mismo ejército,

los paramilitares¹⁹ y aún sectores políticos de derecha, aprovecharon la violencia extrema para encubrir sus acciones delincuenciales.

- (b) Esta focalización en el Cártel de Medellín permitió a otros grupos narcotraficantes menores y más discretos, como el Cártel de Cali, potenciar su negocio: algunos ministerios y organismos de inteligencia respondían secretamente a la voluntad de este último. Estos dos carteles se enfrentaron sangrientamente hacia 1988 por la distribución de cocaína en New York, otrora territorio exclusivo de este último cártel. Debido a la excesiva oferta en zonas de Miami y Los Ángeles, el Cártel de Medellín fue migrando cada vez más al considerado mercado de mayor demanda, generando en Colombia y Estados Unidos una ola de muertes y atentados terroristas entre ambas organizaciones.

- (c) Cuando el Cártel de Cali comenzó a menguar, muchos de quienes estaban a su servicio quedaron sin “patrón”, por lo cual se pusieron al servicio del Cártel del norte del Valle o se agruparon en bandas que ejercían su propio dominio; de hecho, la época asociada a este momento de declive del cártel fue paradójicamente la de mayor violencia por las cruentas disputas por las caletas y bienes de sus exjefes, así como por el control mismo del negocio de la droga. Por ejemplo, en 1994 y 1995 las cifras de homicidios fueron de 2.239 y 2.064 personas, respectivamente; cifras que sólo se repetirían para 2003 con 2.110 casos y 2004 con 2.161. Así las cosas, los éxitos en el desmantelamiento “formal” de los grandes cárteles (entiéndase por esto la captura o muerte de sus “capos” y la subsecuente confiscación de sus bienes), no se tradujo en el desmantelamiento real de la estructura criminal, aspecto que muestra algunos de

¹⁹ Algunos de los cuales, como el MAS (Muerte a los Secuestradores), surgen como ala de este cártel para combatir a las FARC. El MAS se extendió por Caquetá, Magdalena Medio, Meta, el Nordeste antioqueño, Valle, Arauca y Casanare, implementando como mecanismo de terror las torturas, “limpiezas sociales”, asesinatos de guerrilleros y posibles colaboradores de estos grupos, así como de juristas y sindicalistas, ahorcamientos en árboles, estrangulamientos, secuestros y desapariciones. Líderes del M-19, por ejemplo, fueron atrapados, torturados y abandonados al escarnio público frente a sedes de periódicos en Medellín con letreros acusantes en sus pechos. En Meta, zona guerrillera, se asesinaron más de 300 líderes de la Unión Patriótica, partido de izquierda fundado apenas en 1985. Lo más escandaloso del problema fue el padrinazgo que para ello hubo entre el Ejército Nacional y el MAS, como lo muestra el Informe de la Procuraduría General de la Nación “*Mas*”: *lista de integrantes y la Conexión “MAS”-Militares*, el 20 de febrero de 1983 al Presidente Betancourt, donde reportaba su investigación sobre este asunto, la cual permitía abrir cargos contra 163 personas, de las cuales 59 pertenecían a las Fuerzas Armadas de Colombia, aunque finalmente sólo 33 pudieron ser identificados. En este proceso de padrinazgo también se recibió apoyo de mercenarios israelíes a la cabeza de Yair Klein.

los límites del prohibicionismo y de la mera solución armada del problema de las drogas en Colombia (Presidencia de la República y Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH 5-6, 8).

- (d) La guerra contra el narcotráfico también trajo secuestros, terrorismo, magnicidios y muertes o atentados a personajes nacionales; por ejemplo, en 1984 asesinan al ministro de Justicia Rodrigo Lara y en 1986 a Guillermo Cano Isaza, periodista y director del reconocido diario El Espectador; en 1988 se secuestra al candidato a la Alcaldía de Bogotá Andrés Pastrana y se asesina al Procurador General de la Nación Carlos Mauro Hoyos; en 1989 destruyeron el edificio del DAS, atentado en el que murieron 63 personas; estallaron un avión comercial de Avianca en pleno vuelo, muriendo otras 110; este mismo año acabaron con la vida del periodista de televisión Jorge Enrique Pulido, del gobernador de Antioquia, Antonio Roldán, y del candidato presidencial Luis Carlos Galán (y otros dos candidatos presidenciales de la izquierda en 1990); en ese año secuestran a Francisco Santos, jefe de redacción del diario El Tiempo; en 1991 asesinan a la periodista Diana Turbay, hija del expresidente Julio César Turbay Ayala, y al ministro de Justicia Enrique Low Murtra.

Estudios muestran que entre 1994 y 2008 se dieron alrededor de 3.800 homicidios adicionales relacionados con el tráfico de drogas y/o la guerra contra las drogas, de modo que para el caso colombiano, el 25% de las muertes por homicidios estarían vinculadas a este flagelo (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia 3).

1.6. Fracaso jurídico: subordinación normativa y jurisprudencia reaccionaria

El enfoque punitivo que hasta más o menos el gobierno Uribe ha dominado la política antidrogas en Colombia ha tenido un correlato jurídico que le impulsa. He mencionado ya varias de estas normas, su acento represivo y sus consecuencia en el sistema carcelario. Por eso, quisiera finalmente refrendar las ideas de que (i) la normatividad colombiana ha estado subordinada a la influencia internacional, especialmente americana; y que (ii) aunque hoy en Colombia se dan ciertos intentos de un desmarque de estas políticas represivas, conviene mirar críticamente ciertas normativas actuales.

Acercas de la subordinación jurídica ya se ha expuesto aquí bastante. Sólo quisiera mostrar un ejemplo histórico y paradigmático de esta sujeción política del frente jurídico contra las drogas que así la refrenda: desde la década de los setenta, cuando Ernesto Samper era presidente de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), ya se mostraba como incipiente adalid de una solución alternativa y más liberal a la guerra convencional y “maniquea” contra las drogas (Samper, *Drogas, prohibición o legalización* 2-3) al proponer la legalización de la marihuana cuando, recuérdese, Colombia era uno de los más importantes productores de esta droga y recién comenzaba una producción mayor de cocaína; sin embargo, como Presidente de la República, su hipótesis de la legalización de las drogas fue dejada de lado por su choque con los intereses norteamericanos (soportados en una ideología aún puritana en el tema de drogas) y su coerción política a favor de una decidida y cada vez más fortalecida guerra antidrogas. En este sentido, Samper, contrario a sus iniciativas en la ANIF (estrictamente pragmáticas y estratégicas), auspició una criminalización sin precedentes del narcotráfico. Si cotejamos esta decisión con las políticas antidrogas de los Estados Unidos para entonces, se hace más comprensible el rechazo a la legalización en Colombia y la opción por un enfoque punitivo²⁰.

Para la década de los setenta un debate sobre la legalización en Colombia podría haber sonado mejor frente al aumento en la demanda de narcóticos durante el gobierno Nixon, razón por la cual Carter, en su campaña de 1976, dejó entrever algunas posibles señales de cambio en la estrategia punitiva frente a algunos psicoactivos ilegales, como la marihuana; por ejemplo, sugirió en 1977 descriminalizar pequeñas dosis de marihuana, como ya se había hecho en efecto en algunos Estados pocos años atrás. Este ambiente favoreció la ampliación de estas estrategias entre 1973 y 1979 en los Estados Unidos, sin hablar de la Enmienda Percy de 1978 en la que el Congreso prohibió el apoyo gubernamental al uso de herbicidas en plantaciones de cannabis en el exterior si esto afectaba la salud de los consumidores estadounidenses. Ese mismo año el Ejecutivo estadounidense mudó su postura semiliberal por la acostumbrada persecución al narcotráfico. Esto explica el debate en Colombia para esa misma época y el subsecuente no

²⁰ Aún así, la política exterior del mandato Samper se mantuvo al margen de los principios tradicionales de la política exterior colombiana, más proclive a mirar hacia el norte, pues se promovió la integración regional en la zona, se diversificaron las relaciones diplomáticas con países de Asia y África, y se buscó fortalecer las relaciones con la Unión Europea en temas económicos; todo esto, dependiendo de las coyunturas políticas y necesidades del momento; razón por la cual, en materias de drogas, se terminó condescendiendo al enfoque punitivo americano.

avance de cualquier medida liberal en los gobiernos de turno. Obsérvese, por ejemplo, este pronunciamiento de Samper en un simposio de la ANIF 1979:

El país debe estudiar la legalización de la marihuana como una alternativa seria para su regulación [...] La legalización no consiste en dejar la marihuana al garete, sino en enmarcar su cultivo, comercio y consumo dentro de las leyes y normas que rigen nuestra economía, nuestra sociedad y nuestro Estado. Proponer dicha legalización unilateralmente, sin contar con los Estados Unidos, sería poco menos que una bravuconada de chiquillo caprichoso [...] [Por ello se propone] la constitución de un comité conformado por representantes de las dos naciones que estudien sin ninguna aprehensión la legalización de la marihuana y presenten recomendaciones ajustadas a la realidad de la producción en Colombia y la evidencia del consumo en los Estados Unidos (Samper, *Marihuana* 8).

Estados Unidos manifestó categóricamente su rechazo a cualquier intento de legalización, y aunque en Colombia las posiciones estuvieron encontradas al respecto, la presidencia de Turbay no asintió a esta idea y, para ello, contó con el respaldo estadounidense (Tokatlian, *La polémica* 43-44). Samper no varió por un tiempo su discurso, antes aumentó el tono crítico ante los Estados Unidos, asumió una postura más nacionalista y la radicalizó en 1980 al proponer no sólo la legalización de la marihuana, sino la legalización a casi todos los narcotraficantes mismos (Samper, *Los subrepresentados* 21).

Para Estados Unidos esto tomó la forma de un exceso; no obstante, Samper mudó su posición a finales de los ochenta ante la manera en que debía enfrentarse la palmaria y elevada violencia asociada a la proliferación del narcotráfico y sus cárteles. Reconoció que las presentes circunstancias eran diferentes a las de los años setenta y que estaba en juego la estabilidad del sistema institucional, aunque no la descartaba en un futuro como alternativa a la represión (Samper, *¡Colombia sale adelante!* 114; 175). Toda expectativa de una política menos prohibicionista, al menos internamente, desapareció a tal punto que fue para entonces el Presidente que más criminalizó el tema de las drogas. La presión de las descertificaciones norteamericanas logró su cometido.

Otra forma de interpretar fracasos jurídicos es evaluar los pretendidos adelantos en esta materia. Consideraré el caso de uno de los pasos hacia la despenalización en Colombia. En 1994 se inicia para la historia de las drogas en Colombia una fase de despenalización con la emisión de la Sentencia C-221 de la Corte Constitucional, que

establecía el porte de drogas ilícitas para uso personal, de modo que su consumo no podría penalizarse pues no se dañaba a terceros, ni se requería que la persona tuviera tratamiento obligatorio, ya que en algunos casos ni siquiera se afectaba la salud personal; además, el tratamiento médico que sugería la Ley 30 para el drogadicto fue considerado por esta Corte como inconstitucional pues esta conducta sólo incumbe al drogadicto mismo y este es libre de decidir sobre su recuperación. Adicionalmente, indicó que la prohibición afectaba el libre desarrollo de la personalidad del consumidor, impuso un modelo de conducta y hasta se extralimitó en la aplicación del derecho penal pues este está en potestad de consumir sustancias psicoactivas si así lo desea y el Estado no puede prohibirlo, guardadas las salvedades necesarias; por ejemplo, la Corte agrega que el Legislador tendrá la potestad de regular las circunstancias de edad y lugar, entre otros aspectos, en los cuales el consumo de droga sí sea tipificado como inadecuado o socialmente nocivo, sin vulnerar los consabidos derechos a la libertad e igualdad.

Aunque se despenalizó la dosis personal, se mantuvo la penalización para la venta (narcotráfico), de modo que contradictoriamente se le permite a los individuos consumirla, pero se prohíbe su producción, distribución y venta. Si la droga se va a consumir, ¿cómo la adquirirán sin pretender, al tiempo, ser cómplices de un delito? La única forma en que el consumidor no participara del delito (como cómplice o encubridor por receptación o favorecimiento del expendedor) sería en que encontrara la droga tirada o abandonada en la calle, lo que resulta absurdo. En este sentido hay que aclarar que la medida de la Corte dista de pretender solucionar el problema de las drogas y del narcotráfico pues es claro que el problema del consumo hay que atacarlo al tiempo que el problema del tráfico, además de requerir su integración a campañas educativas y de salud. Aún así, a este tipo de sentencias se le ha objetado un sesgo individualista al sobreponer los derechos individuales a los sociales pues el problema de las drogas afecta al entorno del consumidor (sea el inmediato familiar, o el más lejano, la sociedad que seguirá enfrentando la violencia asociada inherentemente al tráfico) y no sólo a este.

En medio de un fallo filosóficamente liberal²¹, lógicamente contradictorio y políticamente cuestionable (dado que idealmente si se ampara al consumidor, también

²¹ Este asunto merece una discusión más profunda concerniente a la filosofía del derecho, discusión que no puedo aquí abordar. No obstante, quisiera al menos indicar los compromisos filosóficos y jurídicos en los que incurre la Sentencia C-221 de 1994: (a) si bien el Estado colombiano debe garantizar la libertad del ciudadano a escoger su modo de vida, también debería garantizar que tenga las condiciones para superarse y convivir en paz con los demás, según le demanda la *Constitución Política de Colombia* de 1991 en su Preámbulo: "...asegurar a sus integrantes la vida,

tendría que hacerse lo mismo con el productor-distribuidor-vendedor, lo que pondría al país en pugna con los compromisos internacionales en materia de drogas y en posición de ruptura de su alineación con las políticas estadounidenses), el gobierno de turno y posteriores optaron deliberadamente por continuar, al parecer sin ningún análisis serio de estas implicancias filosóficas y jurídicas del problema.

El gobierno ha marchado reaccionariamente en estos asuntos, es decir, los avances dados no responden frecuentemente o inicialmente a una normatividad deliberada por el Legislativo, sino a sentencias de la Corte Suprema de Justicia que son respuestas a demandas particulares, como lo muestra su fallo de marzo de 2016, según el cual consumidores de drogas o adictos a ellas no podrán ser encarcelados si se les encuentra portando una dosis mayor a la que mínimamente establece la ley, siempre y cuando demuestre su condición de adicto que la acredite como necesaria. Esta sentencia se emitió como decisión a un recurso extraordinario de casación que interpuso la defensora de un soldado que había sido encontrado con posesión de 50.2 gr. de marihuana, esto es, más de la dosis permitida (20 gr.) y, consecuentemente, judicializado por porte de estupefacientes agravado y condenado a nueve años y diez meses de prisión. Demostrada la adicción del mismo, este fue absuelto y liberado. Al presente, la dosis mínima permitida será la que la persona demuestre que necesite (aunque no ilimitada).

Este tipo de sentencia muestra que el gobierno hoy se encamina más a una política antidrogas no punitiva que no judicialice al consumidor, enfocando así sus esfuerzos en los grandes eslabones del narcotráfico; además, que actúa con una concepción más laxa de la normatividad internacional cuando, otrora, mostró una estricta interpretación de esta y generó duras leyes penales que engrosaron el encarcelamiento por este delito. Sin embargo, estos avances jurídicos que enfrentan el consumo de drogas desde la dimensión de la salud pública no han tenido una sustantiva repercusión en la realidad nacional dada la

la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz...” (11); y es claro que esto no es dable si les permite destruirse y destruir a los demás. De otro lado, (b) el derecho al libre desarrollo de la personalidad no es un derecho absoluto sino que tiene límites, de modo que la dosis personal permitida sería más un ejercicio abusivo del derecho que un correcto uso del mismo. Jurídicamente, la Corte parece haber fallado con ambivalencias esta sentencia, si se compara con otros pronunciamientos jurisprudenciales como los fallos sobre la eutanasia, el aborto y la transferencia de futbolistas, en particular en lo que al artículo 16 de la Constitución Política colombiana concierne. Si se analizan estas sentencias, se ve claramente que la Corte ha sostenido posiciones opuestas en relación con el tema y alcances del libre desarrollo de la personalidad: por una parte, lo asumió en la Sentencia C-221 como un derecho preferente, sobre el derecho a la vida y la salud, incluso; por otra, pone al derecho a la vida por encima de cualquier otro derecho, como el derecho al desarrollo libre de la personalidad, contemplado en el mencionado artículo 16 de la Constitución, según falló en la Sentencia C-013 de 1997 sobre el aborto (Correa 57-59).

falta de inversión en programas prevención, tratamiento, mitigación, reducción de daños e instalaciones que materialicen estos propósitos políticos, como era de esperarse.

En conclusión, este análisis temático de las políticas antidrogas en Colombia muestra que estas han corrido casi en paralelo a las políticas americanas, de preferente corte punitivo y realista. La extrema securitización de la lucha contra las drogas en Colombia hasta poco después de 2010, es decir, la no diferenciación de la guerrilla y el narcotráfico como dos problemas que, aunque medianamente dependientes, tienen orígenes, actores y dinámicas distintas, explica en parte por qué esta guerra no dio los resultados esperados como política contra las drogas y sí quizá más como política de seguridad contra la insurgencia. Dado que los problemas del paramilitarismo y las guerrillas no se reducen al cultivo de drogas, la militarización de esta lucha contra el narcotráfico ha impedido o ralentizado un avance sustantivo en la disminución del narcotráfico, dada la manera económica, política, social e institucional en que se aunaron ambos flagelos.

En estos errores ganó el Estado colombiano que estuvo más interesado en luchar contra la guerrilla —productora de coca— que contra el narcotráfico, una actividad realizada por personas que ya no desafían abiertamente al Estado, como antes. Pierde en cierta manera Estados Unidos porque al permitir que llegue más coca a su país, invierte mal su dinero. El último informe de la UNODC sobre el *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014* en Colombia mostró que el área neta cultivada con coca aumentó de 48.000 hectáreas en 2013 a 69.000 en 2014 y que el valor total de la producción de hoja de coca pasó de representar el 0.2% del PIB colombiano en 2013 al 0.3% en 2014. La producción potencial de cocaína pasó de 290 tm a 442 tm en 2014, un gran aumento del 52.7%. Asimismo, se pasó de 298 hectáreas de amapola en 2013 a 387 en 2014.

Con todo, tras el gobierno Santos parece ir mudando con justa razón este panorama punitivo, no sólo por razones individuales que convendrá más adelante demostrar, sino también domésticas e internacionales. En 2012, ante la Asamblea General de la ONU en New York, con el apoyo de México y Guatemala, propuso un debate “franco” y “global” sobre las drogas, voluntad anticipada en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, donde los gobiernos de la región acordaron “emprender un análisis y una discusión sobre el balance, la efectividad y las perspectivas de la llamada ‘Guerra contra las Drogas’, y sobre las posibles alternativas a ella”. Santos sostuvo en esta Asamblea que:

Es nuestro deber determinar, sobre bases objetivas científicas, si estamos haciendo lo mejor que podemos o si existen mejores opciones para combatir este flagelo. En esta dirección, dimos un mandato a la OEA para que, en su seno, inicie este análisis y esta discusión, invitando a otras entidades, la primera de las cuales, por supuesto, debe ser Naciones Unidas.

Pero es sólo un primer paso, pero uno de gran importancia, pues es el comienzo de una discusión que el mundo ha evadido por muchos años, y que esperamos produzca resultados concretos (*Debate sobre las drogas 1*).

El siguiente capítulo expone una fundamentación teórica que explica en tres niveles este cambio de la política exterior antidrogas en el gobierno Santos y permite al lector hacer una transición entre las circunstancias históricas hasta aquí analizadas y las que han advenido durante su presidencia.

2. CAMBIO Y POLÍTICA EXTERIOR

Un modelo de análisis de la política internacional de un Estado

El capítulo anterior permitió ver que pese a los logros puntuales en materia de seguridad y drogas (como durante la crisis del narcotráfico de los noventa o la disminución de la capacidad de ataque e incidencia de las FARC durante el mandato Uribe), el examen de las luchas contra el narcotráfico no parece ser suficientemente satisfactorio a la fecha. Esta situación parece haber movido a cambios necesarios durante la administración Santos, variaciones que revelan un agotamiento de las estrategias antidrogas de corte prohibicionista. De acuerdo con los estudios de relaciones internacionales, hay una relación entre *cambio y política exterior* que explicaría bastante bien el reenfoque que Juan Manuel Santos viene dando a la política antidrogas en Colombia.

En lo que sigue intentaré dar un marco analítico a este cambio, *i.e.*, explicar sus condiciones teóricas; para ello, primero expondré el recorrido teórico que en los últimos años ha tenido este modelo de análisis de política exterior a través de diferentes autores; luego, definiré sobre qué autores estructuraré mi análisis y por qué; posteriormente, esclareceré lo que debe entenderse aquí por “cambio de/en política exterior” y; finalmente, indicaré el modelo de cambios que seguiré, tal como lo entienden los autores seleccionados.

2.1. La teoría de cambios en los estudios de política exterior

Como contribución al análisis de política exterior, este tipo de trabajos lleva poco más de tres décadas de recorrido. En 1982 Kalevi Holsti publicó *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. Ese mismo año, Kjell Goldmann también publicó el artículo *Change and Stability in Foreign Policy: Detente as a Problem of Stabilization*, donde demostró el papel de los “stabilizers of foreign policy” que reducen, retrasan o bloquean administrativa, política, cognitiva o internacionalmente la adaptación de un Estado a nuevas condiciones; seis años después, presentó estos desarrollos en su *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. En 1984 salió *Foreign Policy Change: United States Foreign Policy Toward the Soviet Union and the Peoples Republic of China, 1961-1980*, de Jan Hallenberg; en 1990 Charles F. Hermann publicó el artículo *Changing Course: When Governments Choose to*

*Redirect Foreign Policy*²²; y en 1994, Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W. Sampson compilaron doce ensayos en el libro *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change* donde mostraron por qué y cuándo los gobiernos redefinen su política exterior y examinan cómo una variedad de Estados responden a los cambios en el ambiente global y otras dinámicas políticas. Más recientemente, David Welch publicó *Painful Choices. A theory of Foreign Policy Change* en 2005, donde sostuvo que la teoría de las relaciones internacionales ha fallado por su talante “general, abstracto y parsimonioso” (6); por el contrario, esta teoría debería enfocarse en los cambios de política exterior, *i.e.*, determinar por qué los Estados hacen lo que hacen, “when we can expect them to do something noticeably different, and why?” (8). No se trata pues de explicar el comportamiento de los Estados sino las circunstancias de sus cambios de comportamiento. Además, argumentó que los cambios en política exterior son más probables cuando los *decision-makers* reconocen que las actuales circunstancias políticas producen “costos dolorosos”, es decir, que es preferible asumir el fallo por una nueva opción política que seguir soportando el precio del camino hasta ahora seguido.

Al año siguiente, Tomas Niklasson publicó *Regime Stability and Foreign Policy Change: Interaction between Domestic and Foreign Policy in Hungary 1956-1994*, mostrando cómo un cambio de gobierno en un nivel nacional puede impactar en la política exterior y viceversa (4), pero sobre todo, que su grado de estabilidad política dependerá del grado de aceptación de los principales grupos y de alternativas creíbles al mandato predecesor.

Regionalmente, trabajos académicos como los de Marcelo Lasagna (*Las determinantes externas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior* o *Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo*, de 1995 y 1996, respectivamente) o los de Alba Gámez (*Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo*, de 2005), también han explorado estas teorías del cambio en contextos políticos más inmediatos. No han sido comunes las aplicaciones de dichas teorías al caso colombiano. En 1999, un poco en esta dirección, Juan Tokatlian hizo en *Colombia en guerra: las diplomacias por la paz*, un análisis que sugiere que el enfoque de política exterior del gobierno Pastrana, más conocido como “diplomacia por la paz”, muestra el nexo entre política externa y política

²² A diferencia de Gustavsson, Hermann no propuso tres sino cuatro niveles graduados de cambio para estudiar distintas formas de cambio; no obstante, se mantienen dentro del marco tradicional de este tipo de análisis: (a) las características del líder, (b) proponente burocrático, (c) ajuste interno y, finalmente, (d) impacto externo.

interna, es decir, que la degradación del conflicto doméstico en Colombia ha configurado (aunque no exclusiva y excluyentemente) la política externa colombiana. Hubo una estrecha relación entre paz nacional y diplomacia internacional, de lo que fue claro ejemplo el Plan Colombia y el entonces proceso de paz con las FARC, dos aspectos que modularon la conducta internacional del país al buscar apoyo externo para un conflicto interno (339-342).

Me concentraré principalmente en los trabajos que Gustavsson y Lasagna hicieron con y sobre la teoría de cambios, sin desprecio de los aportes de otros autores aquí mencionados. Se escogen estos dos debido al enfoque práctico y claro del primero, además de su postura crítica frente a modelos de análisis de cambio de política exterior ya existentes²³, y a los aportes críticos del segundo. Según Gustavsson, la literatura existente sobre cambio y política exterior se enfrenta con en el supuesto teórico existente de que, por lo general, las políticas exteriores tienden a ser rígidas, es decir que una vez son ejecutadas, los intereses políticos alrededor de esta y la inercia institucional ejercen un “efecto estabilizador” que la terminan haciendo poco resiliente (3). Sin embargo, las teorías de cambios tendrían por tarea encontrar y explicar los puntos de quiebre en el transcurso de esta aparente rigidez política y cómo dan lugar al cambio; lo que equivaldría en esta investigación a preguntar por la condiciones según las cuales Colombia ha pasado de un tradicional enfoque punitivo en materia antidrogas a la consideración de nuevas o alternativas opciones políticas frente a este flagelo, *i.e.*, analizar qué cambios se han operado que han obligado a repostular la tradicional política antidrogas colombiana.

Su estudio empírico y teórico, aplicado a la reorientación de la política sueca, demostró la concurrencia de tres factores que pueden facilitar un cambio en la política exterior, partiendo de la idea de que puede haber condiciones estructurales de importancia que lo faciliten. Estas condiciones no pueden, por lo general, crear en sí mismo el cambio sino generar una presión para que este termine dándose a través de las acciones de agentes políticos, “typically some reform-oriented individual who recognizes a moment of opportunity and decides to launch a favored political proposal” (4). Las posibilidades de

²³ Según Gustavsson, los trabajos sobre cambio y política exterior han seguido básicamente tres diferentes tipos de modelos analíticos: los modelos “checklist”, los modelos de limitaciones estructurales y los modelos cíclicos. No obstante, adolecen de ideas prometedoras y deficiencias analíticas; de modo que su estudio, aunque se basa en los conocimientos generados, construye un modelo que intenta evitar “trampas” o dificultades analíticas en las que han caído aquellos. Para una descripción útil de estos modelos, véase Gustavsson (18-22).

éxito de esta propuesta aumentan si están vinculadas a algún tipo de crisis en las que coyunturalmente hay mayor presión por asumir riesgos políticos.

Además, mientras otros de los estudios mencionados se han enfocado en un larga lista de casos, el de Gustavsson solo aborda uno, esto permite dedicar más tiempo al análisis mismo de la teoría como de los hechos y, por tanto, a una mayor fundamentación; lo que resulta compatible con el presente estudio. También, su modelo explicativo es más útil que otros trabajos en este campo porque no antepone sobremanera los casos a la teoría, sino lo contrario, lo que arroja categorías de análisis que se pueden aplicar más ampliamente a una variedad de hechos. En ese sentido, su modelo es más fructífero para una investigación a futuro.

Lasagna también ha enfocado su trabajo en algo en lo que a esta investigación conviene: hace hincapié en el cambio de régimen político como una de las posibles perspectivas domésticas de política exterior, *i.e.*, cómo un cambio de mandato puede afectar el comportamiento externo de los Estados. Asume una postura sensata y mesurada en cuanto a esto, pues si bien reconoce la relación que hay entre uno y otro factor, no establece una linealidad entre las variables, de modo que no cae en el extremo de volver, en general, el cambio de régimen un a priori del cambio en política exterior (*Las determinantes* 387). Para ello usa un modelo teórico que toma como nivel de análisis el Estado (simplificando una suma de variables internas que pueden estudiarse), pero analiza diferencias en factores internos que alteran la política exterior no sólo sincrónicamente (a través de Estados), sino diacrónicamente (en un mismo Estado), lo que funciona bastante bien para el caso colombiano (*Cambio institucional* 45-46).

La teoría de cambios es un modelo de análisis de política exterior. En las relaciones internacionales hay una marcada tendencia, de no menor importancia, al tratamiento sistémico del comportamiento de los Estados. Esta suerte de lastre realista marca una tendencia a pensar que la política exterior de un Estado se define por su acciones y reacciones ante influencias de otros Estados, *i.e.*, de acuerdo a los riesgos y situaciones que le van planteando el sistema internacional y siempre en procura de maximizar sus intereses. Visos de esta tendencia se hayan también en los enfoques del neorrealismo y teorías de la dependencia e interdependencia que plantean restricciones a la autonomía nacional y para los cuales la política doméstica responde, en el fondo, a variables internas, mientras la política internacional a variables externas; es decir, la primera depende primordialmente de la política nacional (sistema político, grupos políticos, opinión pública, grupos de interés, etc.); y la segunda, de las mencionadas interacciones entre Estados, lo

que lo ubica en un lugar relativamente aislado de la sociedad. No obstante, este entendimiento tan polarizado de la política parece da poca relevancia al proceso de toma de decisiones o a los enfoques institucionalistas, entre otros aspectos de la política doméstica que configuran, en últimas, la política exterior; de modo que esta primera es un importante factor explicativo (no absoluto) de la segunda. Además, los enfoques de corte realista no explican bien “situaciones donde Estados de un mismo nivel en el contexto mundial responden de forma diferente a los mismos estímulos, o donde el mismo Estado altera significativamente su comportamiento a pesar de pequeños cambios en el contexto internacional” (*Cambio institucional* 46).

Su teoría de cambios se enfoca en el cambio de régimen político y estudia la hipótesis de que “un cambio en las propiedades del régimen político pueden conducir a una alteración de la política exterior” (*Cambio institucional* 46). Atribuye a este régimen propiedades como (a) cierto tipo de relaciones Estado-sociedad, (b) principios y valores, y (c) factores estructurales que lo sustentan. Modificaciones en estas propiedades producen algunos cambios en la política exterior que van desde los objetivos, estrategias e intereses del Estado hasta los procesos de elaboración de dicha política o el “estilo diplomático”.

Dicho esto, entiéndase aquí por “cambio de/en política exterior” las variaciones en los objetivos, directrices o intenciones, formuladas por personas en posiciones oficiales o autorizadas, dirigidas a un actor o condición más allá del Estado nacional soberano, con el propósito de afectar ciertas metas esperadas o ya pactadas por los *policy-makers* (Gustavsson 22). “Cambio” no es acá una categoría absoluta, en el sentido de que en política exterior no todos los tipos de cambios son lo mismo, más bien, debe entenderse que hay varios niveles de estos:

- (a) *Ajuste*: se trata de cambios que no son sustantivos y que no implican un mayor esfuerzo político. Suelen ser cuantitativos.
- (b) *Cambio de programa*: comporta un nivel superior de ambición respecto al anterior y se dirige a cambios en los métodos y medios políticos para conseguir el objetivo; por tanto, son más cualitativos.
- (c) *Cambio de problema u objetivo*: se refiere a la sustitución o abandono de los problemas u objetivos a los que estaba dirigida la política exterior.

(d) *Cambio de orientación internacional*: es la forma más radical de este tipo de cambios y cubre toda una reorientación del rol y actividades de los actores políticos hacia o dentro del ámbito internacional (Hermann 5-6).

2.2. Gustavsson: un modelo de la teoría de cambios de política exterior

En *The Politics of foreign policy change*, Gustavsson sostuvo que hay tres condiciones básicas para un cambio: (a) una transformación sistémica²⁴, (b) la emergencia de una importante crisis interna y (c) la existencia de un liderazgo estratégico con cierta orientación política y fuerza de convocatoria. Adelántense dos cosas al respecto: por una parte, estos tres aspectos se corresponden bastante bien (al menos categóricamente) con los tres niveles de análisis (“imágenes”) que propuso Waltz en *El Hombre, el Estado y la Guerra* como detonantes del conflicto o, mejor aún, como forma de estudiar las relaciones internacionales, a saber: el sistémico (las relaciones anárquicas propias del sistema internacional), estatal (factores internos o domésticos de los países) e individual (la naturaleza personal del gobernante). Como neorrealista que era, Waltz despreció estos dos últimos y afirmó que era la carencia de un mecanismo soberano y efectivo que regulara las acciones de los Estados poderosos, lo que hacía que estos concentraran poder militar y ejercieran dominio sobre Estados menos poderosos. Más allá de que estas teorías, tan propias de la Guerra Fría, expliquen realidades de las políticas antidrogas en Colombia y el papel de los Estados Unidos en ella, esta categorización es útil y permitirá construir una *imagen integral* y no monolítica de los factores de cambio que han incidido en la actual política frente a las drogas en Colombia.

Por otra parte, los abordajes doméstico e individual permitirán dar otra mirada a la clásica y englobante *internacionalización* del tema de las drogas en Colombia. La relevancia de los factores internos en la configuración de la política exterior ha sido un tema que en los estudios de las relaciones internacionales parecen rezagarse frente a la valía dada a los determinantes sistémicos que modulan el comportamiento externo de los

²⁴ Estas variaciones en las condiciones estructurales fundamentales no pueden, por lo general, crear por sí mismas el cambio, sino generar una presión para que este termine dándose a través de las acciones de agentes políticos, “typically some reform-oriented individual who recognizes a moment of opportunity and decides to launch a favored political proposal” (4). Agrega que las posibilidades de éxito de esta propuesta aumentan si están vinculadas a algún tipo de crisis en las que coyunturalmente hay mayor presión por asumir riesgos políticos.

países. Esta idea, por ejemplo, ha pesado en las explicaciones a las que hasta ahora parece haberse reducido gran parte de la historia de la política antidrogas en Colombia, vista en directa relación con la política estadounidense y en atención a la tradicional normatividad internacional en materia de drogas. No obstante, este modelo de comprensión no explica suficientemente bien los nuevos intentos de cambio que en esta materia adelanta Colombia. Lo que quiero decir es que en los análisis se ha descuidado un poco el proceso político interno de la política exterior, como si las relaciones externas de los Estados determinaran crasamente sus condiciones internas. En particular, es muy poco común encontrar desarrollos teóricos que expliquen el curso de la actual política antidrogas colombiana de acuerdo con un análisis de nivel individual.

Esta mirada multinivel concuerda, además, con muchos factores ya mencionados en el anterior capítulo que explican el curso actual de estas políticas: las acciones de actores no estatales que cada vez más juegan un papel importante en el funcionamiento del sistema internacional y modulan directa o indirectamente las interacciones de los Estados, el papel del sistema financiero en las relaciones internacionales, la importante incidencia de los grupos armados y el crimen organizado o el papel de los mecanismos de integración, entre otros.

El modelo de Gustavsson comienza por (a) identificar las fuentes de cambio que están mediadas por los tomadores de decisión individuales en los *decision-making process*. Estas fuentes de cambio pueden nutrirse de factores internacionales o domésticos, que a su vez pueden ser políticos o económicos. Cuando se trata de los primeros, los componentes políticos son los relativos a las relaciones de poder y aspectos tradicionales de la seguridad nacional; y los económicos, aquellos tocantes a las transacciones económicas transfronterizas. Pero internamente, los factores políticos atañen al apoyo del electorado, partidos y agentes sociales que tienen su influencia en la política exterior, así como su correlato económico a los indicadores económicos nacionales (PIB, tasas de crecimiento o condiciones institucionales que determinan las relaciones con el mercado).

Luego, propone (b) analizar cómo y en qué medida estos factores internacionales y domésticos dependen de las percepciones y creencias individuales de los tomadores de decisiones. Si lo miramos bien, en la política exterior no es meramente la realidad objetiva (las condiciones estructurales) la que en sí misma cuenta, sino cómo esta es percibida por estos tomadores de decisiones.

A este proceso cognitivo le sigue propiamente el proceso de toma de decisión mismo, es decir, (c) definir los mecanismos burocráticos, entre otros, que dentro de las

estructuras institucionales existentes permitirán los cambios en las políticas, incluyendo las estrategias de persuasión o manipulación política de otros para aceptar dicha reorientación o cambio. Finalmente, el desarrollo de este proceso da lugar a alguno de los tipos de cambio arriba descritos; que a su vez pueden volver a afectar las condiciones políticas internacionales o domésticas.

Gustavsson explica con estos presupuestos básicos el cambio en política exterior, pero esto, por sí solo, no aclara cuándo ocurrirá. Aunque explicar esto último no depende de un a priori teórico sino conviene analizarlo inductivamente, al menos sí podrían considerarse algunos momentos claves dentro de ese proceso, por ejemplo, las “ventanas políticas”, es decir, oportunidades relativamente azarosas que se aprovechan para introducir reformas; o situaciones de crisis cuyo espíritu de urgencia facilita aperturas al cambio.

Aplicó este modelo de análisis al cambio en política exterior de Suecia en su proceso de integración a la comunidad de Europa occidental (la europeización de Suecia) a través de varios períodos históricos, partiendo de la postguerra ¿Por qué se unió este país a la comunidad europea, permitiendo con ello que otros países miembros tuvieran incidencia en sus acciones políticas y económicas? ¿Por qué dieron este paso los socialdemócratas y como afectó esta decisión la identidad país? Gustavsson explicó este cambio por tres factores, dos internacionales y uno doméstico: (a) el fin de la Guerra Fría (político) que desequilibró el poder internacional y generó este tipo tendencias multilaterales, (b) las amplias negociaciones que precisaba la creación de la European Economic Area o el ingreso al “mercado interno” de la Comunidad Europea entre 1989 y 1993, y (c) los fracasos de la política del “Tercer camino o vía”, es decir los intentos que hizo este país por solucionar, a su modo, los problemas económicos propios de la crisis mundial de los setenta. El poco éxito de estos para remediar o paliar la crisis económica sueca movió al país a la búsqueda de la integración.

Siguiendo con el modelo, en sí mismos estos factores no explican del todo dicho cambio político sino que debieron atravesar el tamiz de los tomadores de decisiones, por ejemplo, los procesos de negociación con los partidos políticos suecos, las decisiones y acciones de la European Free Trade Association (AELC), bloque comercial del que hacía parte Suecia y, por supuesto, las de los mandatarios durante los sucesivos gobiernos nacionales que este cambio político atravesó. En particular, dedicó gran parte de su estudio (140ss) a los procesos de cognición que pueden darse en una transición tal; pero, por razones prácticas, se concentró en un tomador de decisión individual y sus procesos de

aprendizaje: el Primer Ministro Ingvar Carlsson, quien tuvo una posición clave en el proceso y ejerció una gran influencia en la decisión final tras su elección en 1994:

I make the argument that Ingvar Carlsson came to favor Swedish entrance into the EC [European Community] after having gone through a learning process. From the spring of 1988 to the fall of 1990, he had a number of important experiences that led to significant changes in his belief system. During this period, he modified his views of the 'sources' discussed in Part 3. Carlsson thus adopted a new set of beliefs regarding the international political situation, the Swedish relationship to the EC and domestic developments, all of which pointed in the direction of membership in the EC (Gustavsson 141).

Para analizar su sistema de creencias, Gustavsson primero define el modelo de *aprendizaje* que empleará en el estudio. De la variedad de abordajes de este concepto, el autor adopta aquel según el cual el aprendizaje es “un cambio en las creencias (o grado de certeza en las creencias de uno) o el desarrollo de nuevas creencias, habilidades o procedimientos como un resultado de la observación y la interpretación de la experiencia” (Gustavsson, 142; traducción propia). La interpretación que hace de los cambios en las creencias de Carlsson sigue la *teoría de los esquemas* (“schema theory”). De acuerdo con esta, nuestros sistemas de creencias son algo internamente menos coherente, es decir, los individuos en lugar de creencias fuertemente interconectadas y consistentes entre sí, pueden a veces mantener muchas que son incompatibles entre sí e invocarse en múltiples situaciones a fin de dar sentido a estas. Esta inconsistencia depende de varios factores como antecedentes o experiencias del individuo o el rol institucional que ocupa. No podemos pues esperar que haya una rigidez en el sistema de creencias de un individuo cuando los cambios tienen lugar. Esto explica, por ejemplo, los cambios en el sistema de creencias frente a las drogas que mencioné en Ernesto Samper y adelanta, desde ya, presupuestos para la comprensión del cambio de política antidrogas por el que optó Juan Manuel Santos, quien pasó de ser un ministro de defensa que lideró una fuerte lucha contra el (narco)terrorismo a un presidente que optó inesperadamente por la alternativa del diálogo con la insurgencia y hoy aboga por mecanismos institucionales de un sesgo más liberal frente a las drogas.

Puede esperarse de un análisis empírico de este tipo una suerte de complicaciones metodológicas, especialmente en lo que a determinar una causalidad se refiere. Por tanto, conviene en ese punto precisar para el caso de Santos (i) qué creencias han cambiado, (ii) en qué medida estos cambios responden a nuevas funciones o cargos y, finalmente, (iii)

cómo estas contribuyeron a un cambio de política. No pudiendo realizar un exhaustivo estudio individual de este tipo, me concentraré en su momento en los cambios en un limitado número de creencias y mostrar que, para su caso, ha habido variaciones en las mismas que responden a factores de distinto nivel. Estos cambios se rastrearán en la vida laboral y pública del actual mandatario (con consideración especial de sus distintas filiaciones partidarias o ideológicas), declaraciones públicas, puntos de vista expuestos en entrevistas, libros (como *La tercera vía. Una alternativa para Colombia*) y artículos periodísticos, así como en sus decisiones políticas.

Por último, siguiendo la línea de Gustavsson, explicaré cómo este cambio de creencias se abre paso en procesos de cambio político, *i.e.*, la persuasión política, nuevas decisiones institucionales, lobby legislativo, apoyo partidario a esta variante política en materia antidrogas o acciones por parte de ministerios u órganos gubernamentales claves en materia antidrogas, entre otros aspectos propios de este *decision-making process*.

2.3. Lasagna: el cambio de régimen político como factor de reorientación de una política exterior

Entre los factores de cambio doméstico que aquí consideraré, se encuentra el cambio de régimen político Uribe-Santos. En sus trabajos sobre los determinantes internos de la política exterior o el cambio institucional y su incidencia en las transformaciones de políticas internacionales, Lasagna expuso que estas no tienen como fuente exclusiva el sistema internacional. Si así fuera, eso no explicaría por qué Estados, con un mismo nivel en el contexto regional o mundial, muestran diferentes respuestas a una misma situación, como creo es el caso del flagelo de las drogas y la manera en que se vienen abordando por parte de México y Colombia. Lasagna sostiene que “las diferencias en factores internos alteran el comportamiento de la política exterior a través de Estados (análisis sincrónico) o de un mismo Estado (análisis diacrónico)” (*Las determinantes* 338). El autor se ocupa de este último nivel y escoge como factor interno el cambio de régimen político, demostrando la causalidad entre este cambio y las potenciales variaciones de política exterior.

Analiza estas dos variables por separado y precisa cómo la política exterior es una formulación de la política interna de un Estado (en un sentido más práctico y realista, de un gobierno), pero implementada en un contexto internacional; noción que la acerca más a la vulnerabilidad de los cambios domésticos, a procesos continuos de decisiones y la sujeta a

ciertas preferencias de los gobiernos de turno, criterios de contingencia que no desconocen aquellos principios tradicionales que suelen hacer parte de toda política exterior, ni mucho menos los *inputs* externos. Para este caso, lo que se intenta demostrar es que el nivel de cambio (reestructuración, reforma o ajuste) de esta variable dependiente está estrechamente relacionado con el impacto de la variable independiente, *i.e.*, el cambio de régimen político. Con este último no se está refiriendo a lo que peyorativamente se suele entender por él, particularmente en América Latina, a saber, gobiernos de corte autoritario; más bien, lo asume como *la forma de organización política*, aunque esta noción no permita inmediatamente determinar sus propiedades o atributos. Para esto, echa mano de otras definiciones como las de Salmore y Salmore (110), Hagan (508), Fishmann (428) o Morlino (44-46), de las que en suma concluirá que un régimen también (i) tiene una dimensión no estructural, entiéndase “patrones no escritos que determinan la naturaleza de las relaciones entre los actores del régimen y de estos con la sociedad” (Lasagna, *Las determinantes* 397); y además, (ii) se caracteriza por un liderazgo político. Finalmente, (iii) deriva de estas propiedades componentes o atributos de un régimen, conformado por:

- a) Valores, ideologías y creencias (*dimensión no estructural*).
- b) Normas o reglas de juego que afectan la política y la sociedad, regulando, además, lo que a los tomadores de decisiones les compete y las formas de acceso al poder (*dimensión estructural*).
- c) Estructuras de autoridad o un entramado institucional (*dimensión estructural*).

Las creencias influyen mucho en la naturaleza del régimen pues afectan directamente su naturaleza o dimensión estructural; por tanto, como herramienta que permite la comprensión del cambio de política exterior, el cambio de régimen es mucho más significativo que el sistema político en general, del cual este primero es apenas un subsistema. Mejor aún, el régimen comporta una realidad política diferente a los gobiernos mismos, pues mientras estos son más cambiantes, el régimen tiene una naturaleza más estable en tanto encarna formas más permanentes de organización. Es común (y hasta deseable muchas veces) ver que los gobiernos se suceden sin alterar el marco fundamental del régimen tradicional, y aún así, esto ha sucedido históricamente, derivándose de allí cambios en la política exterior. Por supuesto, este trabajo no persigue citar estos cambios

dentro de tipos de régimen, sino pensar cómo el último cambio de régimen en Colombia ha afectado la política exterior antidrogas tras el gobierno Santos.

El lector avisado advertirá que es extraño y exagerado pensar que ha acontecido en el Estado colombiano un cambio de régimen en la transición Uribe-Santos. Esta extrañeza se disuelve con el uso particular que Lasagna da al cambio de régimen, noción que yo empleo para insinuar que en esta transición sí hubo un cambio de régimen. Aunque convencionalmente se habla de cambio de régimen cuando hay una transformación importante en la orientación general y la autoridad política de un Estado, ocasionando cambios en su estructura; sin embargo, “un régimen no sólo cambia cuando se transforma en otro, sino cuando durante su existencia se pueden desarrollar cambios que no alteran su naturaleza” (Lasagna, *Las determinantes* 399); *i.e.*, también podemos llamar cambio de régimen a algunos cambios que se dan en sus propiedades en respuesta a demandas de cambio internas o externas. Puede pues hablarse de un cambio de régimen a distintos niveles, así:

- a) Cambio de carácter formal: designa sólo algún cambio en el liderazgo central o en el partido gobernante, sin afectar fundamentalmente la estructura política del Estado o las reglas de juego. Cambios de este tipo serían un reemplazo ministerial general, un desequilibrio de una coalición de gobierno, entre otros.
- b) Cambio a través de un proceso profundo pero gradual: designa un reemplazo del grupo gobernante por otro cuya orientación política es distinta, cambio que implica transformaciones estructurales más importantes dentro de la relativa continuidad, tanto institucionalmente como a nivel de reglas de juego, posiblemente.
- c) Cambio radical o revolucionario: designa un cambio que rompe con el régimen anterior, tanto en lo que tiene que ver con el tipo de líder y sus principios, como con las estructuras políticas y las reglas de juego mismas. Este tipo de cambio es característico de la toma del poder por medios violentos, por ejemplo.

Así las cosas, lo que llamo “cambio de régimen” en la transición Uribe-Santos responde a un cambio más del primer orden, particularmente por (i) algunas diferencias ideológicas entre los mandatarios, (ii) el reenfoque de las políticas de seguridad y (iii) la reorientación estratégica de la política exterior:

- a) Santos eligió el camino de la recomposición de las relaciones regionales, particularmente con Venezuela y Ecuador, tras las relaciones casi rotas con estos países por problemas de seguridad que desbordaron las fronteras colombianas y en los que Estados Unidos participó como aliado y apoyo estratégico del gobierno colombiano. Una suma de hechos que fueron aumentando la tensión entre Venezuela y Colombia (BBC Mundo, párr. 1-31; Ramos, párr. 21ss.) desataron la crisis diplomática de 2010 entre ambos países, principalmente tras la denuncia de auspicio del gobierno vecino con las FARC. Esta ruptura desató mayores controles en las fronteras, movimiento de tropas a estas zonas y expulsión del cuerpo diplomático colombiano en Venezuela, reorientación del comercio colombiano hacia otros países de la zona ante la decisión venezolana de no comprar productos colombianos desde 2009, lo que significó pérdidas millonarias inicialmente: se pasó de un comercio binacional que arrojó US\$602 millones en 2008 a 154 en 2010. Esta ruptura estuvo signada por una radical diferencia ideológica entre Chávez y Uribe, así como amenazas a la seguridad nacional.

Con Ecuador las relaciones venían maltrechas desde marzo de 2008 cuando el ejército colombiano bombardeó un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano, ataque en el que murió el comandante guerrillero Raúl Reyes. Este hecho, aunado al malestar que ocasionó en Rafael Correa la acusación de la Policía colombiana que lo vinculaba con las FARC, movió a la ruptura casi inmediata de las relaciones diplomáticas con Colombia y volvió a esta última una “amenaza para todos los países de la región”, además de desatar la militarización de la frontera.

Inmediatamente Santos asume el mandato en agosto de 2010, decide romper este juego de suma cero con acercamientos diplomáticos con ambos países. Apuntando a un pragmatismo positivo y como respuesta a la presión internacional, a solo tres días de su asunción anunció el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Venezuela y otros acuerdos en materia económica, social y política. Obsérvese este aparte de la declaración del mandatario colombiano al término de la reunión con Hugo Chávez que dio lugar al fin de esta crisis:

Estamos identificados el Presidente Chávez y yo en una necesidad básica y es anteponer el bienestar de nuestros pueblos sobre cualquier diferencia personal. Y por eso vamos a construir una relación

que sea perdurable en el tiempo. Creo que haríamos muy mal y estaríamos traicionando ese mandato que nuestros pueblos nos han dados a él y a mí, en establecer unas relaciones y unos procedimientos que al cabo de un par de meses volviéramos nuevamente al punto cero (*Declaración del Presidente*, párr. 5).

En noviembre de ese mismo año se restablecen las relaciones diplomáticas con Ecuador durante una Cumbre de Unasur en la que Santos fue ovacionado por los acercamientos políticos con Venezuela y Ecuador. Esta misma organización reconoció el cambio del clima político tras la asunción del nuevo mandatario colombiano y resaltó que la desmilitarización de las relaciones mejoró este panorama.

Con ello, quedan claras las diferencias político-ideológicas entre los dos mandatarios colombianos; discrepancias que, por supuesto, incidieron en la agenda internacional y se fueron haciendo cada vez más marcadas y públicas. Lo que en principio pareció un mismo proyecto ideológico, mutó en diferencias claras acerca de muchos otros mínimos comunes y métodos para propósitos similares: la reducción del narcotráfico, el fin de la violencia interna, la inserción del país en el mundo desarrollado, la inclusión de las víctimas del conflicto armado, derechos humanos o las relaciones de poder de Colombia con sus vecinos.

- b) Políticamente, Uribe representó la *línea dura* en varios de estos temas y blanda en otros. Su perfil lo inclinó más por la militarización del conflicto, la relajación en materia de derechos humanos, favorecimiento de las élites rurales, securitización del flagelo de las drogas, etc. Santos pasó a perfilarse por la *línea suave* en temas como la salida negociada al conflicto interno, mayor preocupación por los derechos humanos e inclusión social (particularmente de las víctimas de la guerra) o el replanteamiento de la política antidrogas por vías alternativas, no estrictamente punitivas. Estas diferencias tomaron forma en la polarización política del país entre el antiguo Partido de la U (en coalición con otros bloques partidarios que otrora hicieron parte del uribismo o que sencillamente han querido hacer parte de la “unidad nacional”), encabezado por Santos, y el recién creado Centro democrático, nueva ala política del expresidente Uribe.

Un ejemplo clave de ambas líneas se expresó en la manera de enfrentar el conflicto armado interno o la posterior resistencia de Uribe al reconocimiento del carácter político de estos actores armados de izquierda.

- c) Se puede constatar, también, un cambio de perfil de líder, pasando de uno personalista y caudillista a otro conciliador, en todo sentido: menos personalista y amparado más en el proyecto sociopolítico de la paz que en el de la guerra. Santos ha optado por principios más propios de la socialdemocracia (en su forma moderada de la Tercera vía) que de la derecha radical, tan propia de la administración anterior, amalgamando políticas capitalistas y socialistas. De hecho, el 1 de julio de 2014, dos semanas después de ser reelegido, organizó un foro bastante simbólico sobre la “Tercera vía” con exmandatarios de centro izquierda como Tony Blair, Felipe González, Bill Clinton, entre otros. Incluso antes de su primera posesión manifestó públicamente esta orientación y publicó en 1999, con Tony Blair (laborista), *La Tercera Vía: una alternativa para Colombia*, sugiriendo allí que “la tesis de la nueva Tercera Vía puede ser una formidable fuente de inspiración para el rediseño del Partido Liberal” (17) —al que perteneció por años hasta su retiro en 2004 para vincularse al partido de unidad nacional (Partido de la U). Esta Tercera vía, además, se inclina por las políticas sociales que han sido más marcadas durante el gobierno Santos, como la política de restitución de tierras, superación de la pobreza extrema, reparación de víctimas, etc.; en contraste con la política agraria del gobierno anterior que entregó a los grandes empresarios del campo tierras y créditos subsidiados, reiteradas violaciones de los derechos humanos, etc.

Un análisis del carácter carismático y del tipo de liderazgo de ambos mandatarios lleva más a fondo estas diferencias ideológicas y polariza más sus perfiles políticos. Fue más propio de un caudillo como Álvaro Uribe esperar cierto desdén del Estado de derecho, por ejemplo. Véanse afirmaciones de este tipo: “el Estado de opinión es la fase superior del Estado de derecho”, concepto que a junio de 2009 aparecía en 103 de sus declaraciones públicas y que pretendía expresar que es mejor entenderse con la opinión pública que con quienes la representan, algo que dejó claro en el intento de convocar a un plebiscito que diera vía libre a su segunda reelección, sustituyendo con ello la Constitución, período en el que más abogó por el “Estado de opinión”. Esta concepción plebiscitaria de la democracia contrasta con la de Juan

Manuel Santos quien pese a hacer uso de este mecanismo democrático para la refrendación popular final de los acuerdos de paz, ha mostrado en el continuo de su gobierno decisiones políticas menos autoritarias y respetuosas de la institucionalidad.

- d) El reenfoque de la política de seguridad es quizá el cambio más importante: la política gubernamental de defensa y seguridad democrática de Uribe que buscó recuperar el orden y la seguridad nacional a fin de garantizar la protección de los ciudadanos de la acción guerrillera, pronto pasó a ser sucedida por los anuncios de un proceso de paz con estos actores armados, cese bilateral del conflicto y, sobre todo, por el significativo relanzamiento en febrero de 2016 del Plan Colombia, ahora llamado “Paz Colombia”, un nuevo capítulo de cooperación con Estados Unidos enfocado más en políticas para el postconflicto que en el conflicto y que respalda los derechos humanos, particularmente de quienes fueron víctimas de la guerra. Así lo refirió Santos en su discurso sobre los 15 años del Plan Colombia en Washington: “la paz será el broche de oro del Plan Colombia y el comienzo de un nuevo capítulo de colaboración y amistad entre nuestras dos naciones. Un capítulo al que hemos decidido llamar Paz Colombia” (*El Espectador*, 4 de febrero de 2016). El Presidente norteamericano pedirá a su Congreso un aporte de US\$450 millones del presupuesto 2017 para apoyar este nuevo plan, considerando que dicho aporte para el 2016 fue de US\$296 millones. Por demás, esta nueva iniciativa hace parte de una mucho mayor que el presidente de los colombianos ha venido adelantando internacionalmente frente al fenómeno de las drogas y la necesidad de un abordaje distinto. Esta nueva política binacional ahora se reenfoca más en la dimensión social que en el componente militar.
- e) Y finalmente, está el cambio en concepciones sobre la política antidrogas, derivadas en ambos casos de las posturas y caminos políticos ya esbozados. El tercer capítulo se ocupará plenamente de esta reorientación como parte del cambio de régimen y, más allá, de la afectación sobre la política exterior a la que ello ha conducido.

En suma, dada la trascendencia que estos cambios han tenido para el país y la manera en que han comprometido el curso sociopolítico de la nación, puede decirse que hacen parte de un cambio de régimen, si consideramos que hay cambios de regímenes sin que se altere el Estado. Aunque “un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio

relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política”, en otro sentido también puede decirse que cambia cuando se operan transformaciones que no alteran su naturaleza, como en el caso colombiano. Aunque la transición entre ambos gobiernos no significó un cambio en las estructuras estatales, sí ha comportado transformaciones tanto formales como relativamente profundas, pero graduales, que han traído, y se espera sigan trayendo, cambios más sustantivos en la política interna y externa.

Aceptado esto, el segundo paso es demostrar que el cambio de régimen es una variable de un cambio de política exterior determinado. Sin pretensión apriorística (no siempre un cambio de régimen conduce a un importante cambio de política exterior), la relación entre estas variables debe analizarse dentro de un marco mayor, por eso he incluido este *item* dentro de un modelo mucho más comprehensivo, como el de Gustavsson. No obstante, en lo que solo a esta relación concierne, los estudios empíricos demuestran que, *por lo general*, a mayor profundidad en el cambio de régimen, más se potencializa la vinculación entre este y las transformaciones de su política exterior; pero por otro lado, que no hay en sentido estricto una linealidad entre estas variables, según algunos casos lo demuestran. Ambas consideraciones se pueden verificar históricamente en un esquema analítico como el que se muestra en la tabla 2.1:

		MODIFICACIONES DE LA POLÍTICA EXTERIOR		
		<i>Reestructuración</i>	<i>Reforma</i>	<i>Ajuste</i>
CAMBIOS DE RÉGIMEN POLÍTICO	<i>Radical</i>	Cuba (1959)	Portugal (1975)	No conocido
	<i>Gradual</i>	Corea del Sur (1987) Taiwán (1986)	Chile (1989-1993) China (1976-)	Brasil (1985-)
	<i>Formal</i>	Chile (1970-1973)	URSS (1986-1989) México (1982-1986)	Japón (1990-)

Tabla 2.1 Tipos de cambios de régimen que dan lugar a modificaciones de la política exterior.

Fuente: Lasagna, *Las determinantes* 402.

Por ejemplo, mientras la Revolución Cubana representó para la isla un cambio de régimen radical, este se reflejó internacionalmente en una reestructuración de la política exterior; sin embargo, un cambio igualmente radical operado en Portugal sólo dio lugar internacionalmente a reformas en la política externa. Esto se explica por la distinta

naturaleza de ambos cambios: el paso político y socioeconómico que significa la instauración del socialismo en un Estado, con una ruptura total con el régimen anterior, no se equipara con la instauración de un golpe de Estado del ejército como transición hacia la democracia, como fue el caso lusitano. Semejantes consideraciones pueden hacerse en cada uno de los otros casos mencionados en la tabla. Así pues, la importancia de la variable de un cambio de régimen como factor de cambio de la política exterior de un país, la da la intensidad misma del cambio de régimen, junto a otras condiciones tanto endógenas como exógenas.

Para el caso colombiano, ya se ha visto que el cambio de mandatario en 2010 propició nuevas condiciones políticas con los países vecinos, una imagen internacional más enfocada en un país que da un paso histórico hacia el fin del conflicto, la paz y los derechos humanos y que, como parte de este paso hacia una “Tercera vía”, se optó por liderar tanto doméstica como internacionalmente una nueva política antidrogas. El análisis de este último cambio como rendimiento de las transformaciones que externamente y al interior del país se dieron con el actual gobierno serán el objeto del siguiente capítulo. Aplicaré el modelo de análisis de cambio y política exterior de Gustavsson (incluyendo la teoría de cambio de régimen) para explicar cómo es que Colombia ha llegado a esta nueva política antidrogas tras el mandato de Juan Manuel Santos.

3. UN ESTUDIO DEL CAMBIO DE POLÍTICA EXTERIOR EN MATERIA ANTIDROGAS EN COLOMBIA TRAS EL GOBIERNO SANTOS

Las fuentes de cambio

En el capítulo anterior me referí en general a cambios en la política exterior de un gobierno. En el caso colombiano, en particular, uno de estos frentes de cambio de la política exterior ha sido la política antidrogas a partir del gobierno de Juan Manuel Santos. Llamo “política antidrogas” al conjunto de herramientas y medidas legales que un Estado establece para hacer frente a la producción, distribución y consumo de narcóticos.

Por supuesto, lo que atañe a la política antidrogas no es exclusivo de la política exterior, pero dada la naturaleza compleja de este negocio, su control precisa de medidas tanto domésticas como internacionales, especialmente en un país productor como Colombia. Además, este tema ha sido desde la época de los cárteles un asunto importante de la política exterior en Colombia. Este país, junto con otros en el Sur, como México, adelantaron internacionalmente la iniciativa de la *corresponsabilidad* en materia de antidrogas, por ejemplo, gestión que en su momento despolarizó el conflicto interestatal por este asunto, direccionó ciertos ajustes en las políticas públicas y permitió un debate más sincero y amplio. Todavía hasta el gobierno Uribe Colombia mostró esta línea de política exterior (*véase* Capítulo 1, apar. 1.1, inciso *b*); no obstante, sustantivamente esta orientación no alteró las políticas punitivas de los países corresponsables, sino la naturalizó, como en últimas lo demostró el Plan Colombia. Otro enfoque de Colombia en esta materia fue la búsqueda de *cooperación* entre países andinos, estrategia que no halló mucho asentimiento debido a razones que han sido ampliamente estudiadas en análisis sobre esquemas no cooperativos, distribución de poder y factores ideológicos que obstaculizan un avance sustantivo en políticas conjuntas. Estas conductas, si bien no están predeterminadas, no tuvieron circunstancialmente en su momento las condiciones políticas para su eficacia, que regionalmente parecen ser mucho mejores tras el 2010; por ejemplo, aunque en los ochenta y principios de los noventa se contaba con una moderada afinidad política en la región, los niveles de cooperación no eran sustantivos; luego, las discrepancias ideológicas que florecieron con el ascenso de la izquierda en varios gobiernos de la región afectaron la cooperación política, lo que para Colombia tuvo su clímax reciente más alto durante el gobierno Uribe. Esto sin considerar la desarticulación de la Comunidad Andina de Naciones o que organismos como Unasur mostraran

iniciativas más concretas en este sentido solo hasta finales de 2009, como la creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en agosto de ese año, junto a otras circunstancias internacionales que analizaré en la primera parte de este capítulo.

Finalmente, los ataques del 11 de septiembre de 2001 sirvieron de plataforma para el lanzamiento de la “guerra contra el terrorismo”, circunstancia que los gobiernos Pastrana y Uribe aprovecharon para hacer del flagelo de la lucha contra el terrorismo interno su estandarte internacional, dirigiendo hacia este propósito la agenda exterior. En este punto, el problema de las drogas pasó a ser en Colombia un apéndice de la lucha contra el terrorismo dado el engrosamiento de las relaciones de grupos insurgentes como las FARC y paramilitares con el negocio del narcotráfico, algo que sin embargo no es reciente (Bagley 13-17). Dicho de otro modo, la lucha contra el terrorismo fue la resolución final de la ambigüedad entre la guerra antinarcóticos que en su concepción formuló el Plan Colombia y la guerra contrainsurgente en la que en la práctica este comenzó a desenvolverse, pasando de la diplomacia por la paz de Pastrana a la diplomacia antiterrorista del gobierno de la “seguridad democrática”.

La securitización de la política exterior en el gobierno Uribe fue analizada por su exministra de Relaciones Exteriores Carolina Barco en *Reflexiones sobre la política exterior de Colombia 2002-2006*. Allí sostuvo, entre otros aspectos, que hubo un relanzamiento de los principios de responsabilidad compartida y solidaridad internacional (61-62). Un documento de 2004 del mismo Ministerio de Relaciones Exteriores ya definía como “conceptos rectores” de la política exterior colombiana la gobernabilidad democrática, la responsabilidad compartida y la solidaridad, y curiosamente como una de sus líneas de acción “la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo” (15-18). En esta, además, el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez había diciendo que “Colombia pide al mundo el apoyo solidario para derrotar el terrorismo al tiempo que se muestra solidaria con la lucha mundial contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones” (7).

Esta imagen de un país en conflicto y atravesado por el narcotráfico forjó internacionalmente una semblanza de Colombia como una narcodemocracia, en algunos momentos; y de un Estado colapsado o una amenaza regional, en otros. La misma imagen internacional que se construyó con Uribe fue ambivalente y de este último tipo: lo que para Europa y los Estados Unidos del mandato Bush fue un hito de la lucha antiterrorista en Colombia, para la región fue una amenaza seria a la seguridad, y para el gobierno

socialdemócrata de Obama, una vía que mostraba visiones opuestas de la democracia, como expondré más adelante.

Esa “internacionalización hacia adentro”, *i.e.*, esta suerte de diplomacia de la guerra, ha cambiado en Colombia tras el mandato Santos y de este cambio hace parte la búsqueda de una nueva política antidrogas. Esta política siguió durante los mandatos anteriores la clásica vía del prohibicionismo y un apego al derecho internacional en esta materia, un aspecto rector de la política exterior colombiana, hasta hace estrictamente poco.

Desde una visión realista, esta correspondencia al derecho obedece más a los países que no disponen de mayor poder político, militar o económico, concepción recogida en la célebre expresión “el derecho es la fuerza de los débiles” (Cardona 354). Aunque en la aplicación de la política antidrogas Colombia se mantuvo bastante afín a las disposiciones multilaterales, en otros puntos que no son acá de nuestro interés se distanció parcialmente de principios básicos como la no injerencia en asuntos internos de otros Estados o la solución pacífica de controversias, especialmente en el mandato Uribe. Hoy los cambios en la política contra las drogas no vienen por el lado de la estricta trasgresión de los lineamientos internacionales sino por una actitud de liderazgo más propositiva ante el *statu quo* de esta normatividad, actitud que puede responder a la renovada imagen internacional del país que lo ha posicionado como líder político y económico de la región, fuera de su voluntad histórica de paz, posición estratégica que hoy le permite, con razón, reclamar vías menos ortodoxas para afrontar el narcotráfico.

Una diferencia dicente entre esta concordancia con los acuerdos de cooperación y la legislación internacional antidrogas puede darla el volumen de extraditables del mandato Uribe y del gobierno Santos. En el primero, la extradición —mecanismo de lucha contra el narcotráfico— estuvo altamente politizada y respondió a la afinidad política con el gobierno Bush. Nótese cómo se pasó de apenas 12 extradiciones en 2000 a 207 en 2008, durante el segundo mandato de Uribe. Entre 2000 y 2010 se extraditaron 1.221 colombianos, principalmente a Estados Unidos (alrededor de un 93.6%), el 75% de ellos por narcotráfico y un 11% por delitos relacionados con este comercio, según el Ministerio del Interior y de Justicia (CEJ 1); varios de estos fueron paramilitares desmovilizados cuya extradición mandó una mala señal a los grupos guerrilleros y cerró las puertas de una solución negociada al conflicto. Para el gobierno Uribe era tal la correspondencia con estos compromisos bilaterales que las eventuales negaciones que a partir de 2009 la Corte Suprema de Justicia de Colombia hizo a las extradiciones indiscriminadas, generó la molestia de Washington y notas diplomáticas de ese gobierno mostrando su insatisfacción

(*El Tiempo*, 26 de marzo de 2009), así como la esperada preocupación e insistencia del Ejecutivo en Colombia por el impacto negativo que estas decisiones del Alto Tribunal tendrían en la lucha antinarcóticos y el mismo estado de la cooperación colombo-americana (*El Espectador*, 7 de marzo de 2009), situación que mostraba cuán poco margen de maniobra tenía el gobierno colombiano frente a la justicia estadounidense en esta materia²⁵.

Una rápida comparación con el primer mandato de Santos arroja diferencias en esta tendencia: para 2011 se extraditaron 147 personas (119 de ellas a los Estados Unidos), 230 en 2012 (179 a los Estados Unidos) y 159 en 2013 (132 a los Estados Unidos); a lo que se le suma la contrastante posibilidad de pedir al país del Norte que suspenda las solicitudes de extradición de guerrilleros de las FARC.

De acuerdo con el modelo de Gustavsson, para analizar las circunstancias que determinan este viraje, se debe comenzar determinando lo que llamó “factores de cambio” que para el caso en estudio reúno así: (a) factores políticos internacionales y (b) factores político y económicos domésticos, a los que acá podemos circunscribir un (c) tercer factor: el individual.

3.1. Factores de cambio político a nivel internacional en materia antidrogas en el contexto del gobierno Santos

Las nuevas acciones e iniciativas internacionales que en los últimos años se vienen dando alrededor del asunto de las drogas han determinado el acento de la nueva política antidrogas colombiana, por lo que hay que entender que en esto en parte Colombia responde a las tendencias bilaterales, multilaterales y regionales.

3.1.1. Hacia un nuevo régimen mundial sobre las drogas

Dos meses después de entrar en vigencia el gobierno Santos, su canciller, María Ángela Holguín, anunciaba ya la posibilidad de que Colombia lanzara una discusión global

²⁵ Valga aclarar que la figura de la extradición para los delitos relacionados con tráfico de drogas está contemplada desde 1988 en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, al instar a incluir estas conductas en todos los tratados de extradición vigentes entre los firmantes.

sobre las drogas ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Hasta entonces, Colombia, como el resto de países, se había venido regulando por un régimen antidrogas predominantemente moralista y prohibicionista, como el recogido en el Convenio sobre sustancias sicotrópicas de 1971 para, entre otras cosas, reprimir la oferta ilícita de estas y aplicar medidas rigurosas para restringir su uso indebido; convenio que Colombia adoptó por la Ley 43 de 1980; o la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, adoptada por medio de la Ley 67 de 1993 y que insta a los firmantes a tipificar como delitos penales en su derecho interno:

a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, al distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación del cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971 (artículo 3).

Estos y otros acuerdos vinculantes de este carácter determinaban el marco jurídico nacional de las drogas en Colombia. Pero desde 2011 el nuevo gobierno se adhiere a una serie de iniciativas que parecen darle un nuevo horizonte a la política antidrogas: en este año Colombia asimila la *Estrategia Hemisférica contra las Drogas* con el Plan de Acción 2011-2015 de la CICAD/OEA, que a penas ponía al día la estrategia antidrogas en el hemisferio aprobada por la OEA en 1997. Entre otras cosas, esta nueva estrategia no sólo se enfocaba en el suministro y control de la drogas, sino en tratar su dependencia; además, se unía al cambio reciente que Estados Unidos anunció en su política con la promesa de destinar más recursos para la prevención y tratamiento, una visión concordante con la tendencia hemisférica de considerar el flagelo de las drogas como un problema de salud pública y no meramente como una acción criminal. Este nuevo enfoque, “basado en la evidencia, el cual se apoya en principios de salud pública, seguridad, y el respeto por los derechos humanos” (CICAD-OEA 2), promueve el tratamiento como alternativa al encarcelamiento y como estrategia de reducción de la demanda.

Colombia también venía observando la última Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS) de 1998, y la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes de 2009, reunión que evaluaba los progresos realizados desde 1998. En esta última se encontró que “poner coto a un problema no es lo

mismo que resolverlo”, según entonces señaló el mismo Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas y Director ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, Antonio María Costa; y que “la demanda de algunos tipos de drogas y/o en algunas partes del mundo está disminuyendo, pero en otras está aumentando [...], además, que “los pujantes mercados de la droga que se registraron a principios y fines del siglo XX han sido domesticados, pero sin duda no están en bancarrota” (1-2). En materia fiscal los análisis fueron preocupantes:

Encaremos la realidad. Aunque el régimen de fiscalización de drogas haya mantenido bajo control la amenaza enorme para la salud que representan las drogas, ha tenido sin embargo una dramática consecuencia inesperada: un mercado delictivo de dimensiones macroeconómicas. Según nuestras estimaciones, el tráfico ilícito mundial de drogas mueve más de 300.000 millones de dólares EE.UU. anuales. Si esa cifra correspondiera al producto interno bruto (PIB) de un país, este se situaría en el lugar 21 del mundo, después de Suecia (2).

El mismo funcionario instó a evitar en adelante las posturas extremas que ignoraban el carácter de la adicción y violaban derechos humanos y, más bien, moverse en el “sólido terreno medio entre: a) la criminalización de los consumidores de drogas, y b) la legalización de su consumo, planteando nuestros esfuerzos colectivos contra las drogas *menos como una guerra* y más como un esfuerzo por curar una enfermedad social” (3; la cursiva es propia). Así las cosas, estableció que se precisaba mayor compromiso con la prevención, el tratamiento y la reducción del daño que abordara el flagelo de manera integral y no excluyente; es decir, con medidas no descoordinadas, como hasta entonces parecía venirse haciendo; también con acciones socioeconómicas que funcionaran a la par con las medidas policiales (asistencia para el desarrollo a cultivadores y medidas de protección en salud para el adicto).

Estas aspiraciones fueron recogidas por la Declaración que, por demás, reconoció “la necesidad de aumentar las inversiones en investigación y evaluación a fin de ejecutar y evaluar debidamente, sobre la base de pruebas, políticas y programas eficaces de lucha contra el problema mundial de las drogas” (artículo 37), tal como lo ha entendido y aplicado la OEA en sus últimos informes en esta materia.

En abril del presente año se desarrolló la Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre las drogas, previa a una próxima UNGASS en 2019, fecha límite establecida en 2009 para lograr una reducción significativa, si no la completa eliminación, de la oferta y demanda de drogas en el mundo, pero fue justo por

petición del Presidente Juan Manuel Santos en 2012, junto al mandatario de Guatemala y México, que se hizo un llamado a la ONU para que se realizara en 2016 una conferencia internacional para reformar la política antidrogas mundial.

Previamente, en marzo de 2015, se llevó a cabo la 58 Sesión de la Comisión de Estupefacientes (CND) con un Segmento Especial sobre la UNGASS de 2016. Un rápido análisis de algunos de los debates de esta sesión revelan los nuevos enfoques hacia los que se dirigen las políticas antidrogas actuales: el 16 de marzo, significativamente, Estados Unidos presentó al Comité Plenario un debate sobre el apoyo a la colaboración entre salud pública y el sistema de justicia a fin de que se establezcan penas alternativas para las personas implicadas en estos delitos. Legislaciones anteriores, como la de la Convención de 1988, ya contemplaban alternativas a la prisión, pero esto no se había reflejado en esfuerzos mundiales para reducir el hacinamiento carcelario —como se llamó la atención en el debate. El espíritu de la resolución en discusión era proporcionar alternativas a la prisión para delitos menores relacionados con drogas, problema que, como mostré, aqueja a Colombia y sobre el que el gobierno Santos, mal o bien, ha trabajado. Durante la plenaria, el representante de Colombia insistió en este asunto:

Había intentado evitar entrar en este debate, pero es muy importante [...] Sugiero que incluímos [sic] el vínculo entre los esfuerzos mundiales para reducir la sobrepoblación carcelaria a través de la promoción de alternativas a la prisión, con el aumento de la rehabilitación y la reintegración por delitos menores relacionados con las drogas (Blog de la CND en español, *Comité Plenario* 1).

Si se examinan los pronunciamientos que los distintos países hicieron en esta sesión sobre UNGASS 2016, se nota la voluntad de muchos por “nuevos enfoques” (Argentina) o su insatisfacción con los existentes: “poco después de la última UNGASS 2009, Portugal cambió su política de drogas. Estimamos que el drogodependiente es una persona enferma...” (Portugal); “las intervenciones en Afganistán están altamente dominadas por la aplicación de la ley, hemos de incluir programas de desarrollo alternativo...” (Afganistán); “la innovación es de especial relevancia para el UNGASS 2016. La sesión del próximo año llega en un momento importante. Nueva Zelanda no ha sido inmune a esta tendencia” (Nueva Zelanda); “...Bolivia ha nacionalizado la gestión de su política de drogas. El modelo de Bolivia está centrado en los derechos de hoja de coca. Es un modelo propio. Tuvimos que renunciar a la Convención Única...” (Bolivia); o el pronunciamiento de México:

En septiembre de 2012 México, Colombia y Guatemala, lanzamos un llamado conjunto para impulsar una revisión rigurosa de la situación global de las drogas y las formas de mejorar la cooperación internacional.

El punto de partida fue el diagnóstico, compartido por muchos Estados, en cuanto a que la estrategia actual no ha dado los resultados esperados a nivel global; ni en cuanto a reducción del consumo, ni en cuanto a la supresión del tráfico de drogas, ni la eliminación de cultivos ilícitos, ni en cuanto a la erradicación de la violencia asociada.

Esta evaluación se respalda con datos presentados en los Informes Mundiales de drogas de la ONUDD... (Blog de la CND en español, *Comité Plenario 1*).

Y no menor exigencia hizo allí Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, al instar a aceptar “algo que hoy resulta innegable”: las políticas antidrogas no están funcionando como se esperaba; por tanto, deben modificarse ideando, proponiendo y acordando globalmente nuevos enfoques más efectivos. En lo que a Colombia atañe, este desafío *(i)* “hoy adquiere gran relevancia desde el punto de vista de la salud pública y la seguridad”, para lo cual Colombia ya viene impulsando el uso medicinal de la marihuana: “no podemos seguir aferrados a una visión monocromática centrada en la reducción de la oferta de cocaína más allá de nuestras fronteras”, sino reenfocar en el consumo creciente y variado, entre otros desafíos. Manifestó, además, que *(ii)* en el país hay cerca de 23.000 personas encarceladas por conductas asociadas al narcotráfico y cuyo costo anual asciende a unos 138 millones de dólares, monto que podría derivarse más eficazmente en prevención y adopción de medidas alternativas. Muchas de estas personas afrontan no solo penalizaciones desproporcionadas, sino inhumanas e ineficientes; también, que *(iii)* la represión de la economía ilegal de las drogas es algo insuficiente mientras no se aborde integralmente. *(iv)* Se ha aprendido la lección de que el derecho penal debe ser el último recurso para enfrentar este flagelo, especialmente frente a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, dirigiéndose, más bien, sobre líderes de las organizaciones criminales; de modo que se debe revalorar la criminalización de estas conductas y aplicar medidas alternativas que han sido más exitosas. Finalmente, *(v)* instó a que las políticas antidrogas tengan un enfoque territorial que tenga en cuenta las realidades locales y sus necesidades sociales, por lo que los países deben gozar de un margen de autonomía para diseñar estas políticas de atención, de acuerdo con sus capacidades y condiciones propias; y a que *(vi)* el régimen internacional antidrogas sea más flexible, “de tal forma que posibilite un tratamiento diferenciado frente a las sustancias y a las conductas asociadas a ellas” (Blog de la CND en español, *Segmento Especial sobre la UNGASS 1*).

Razones todas por las cuales “el gobierno colombiano está convencido de la necesidad de impulsar un proceso de reflexión franco, transparente y basado en la

evidencia”, donde la discusión no sea una política dura o blanda sino cual es la forma más inteligente de afrontar el problema.

En la UNGASS 2016, Colombia renovó estas inquietudes, según consta en los *Insumos de Colombia para el Primer Borrador del Documento de Resultados de las UNGASS sobre las Drogas del 2016*. Pero más allá, si se examina de fondo la Resolución de esta Asamblea General, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*, se perfila que el demandado nuevo régimen antidrogas:

- Aborda el enfoque en salud y prevención, declarando que hay un compromiso de Naciones Unidas con la promoción de la salud y bienestar, así como en adelantar “iniciativas de reducción de la demanda eficaces, amplias y basadas en datos científicos” que “abarquen medidas de prevención, intervención temprana, tratamiento, atención, recuperación, rehabilitación y reinserción social” (5), aspectos sobre los que dicta, uno por uno, disposiciones amplias.
- Refuerza y mejora los sistemas de fiscalización nacionales “a fin de detectar, analizar y eliminar los obstáculos que limitan la disponibilidad y accesibilidad para fines médicos y científicos de sustancias sometidas a fiscalización” (9).
- Intenta enfocarse más en los eslabones fuertes de la oferta, de modo que maximiza la eficacia de la aplicación de la ley contra los grandes grupos y personas implicadas en estos delitos; “por ejemplo, dedicando la debida atención en nuestras respectivas jurisdicciones a los responsables de actividades ilícitas a mayor escala o de mayor gravedad” (12).
- Abarca un enfoque en derechos humanos, entre otras cosas, ampliando los conocimientos de los *policymakers*, a fin de que las políticas diseñadas “respeten plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y protejan la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas, las familias, los miembros vulnerables de la sociedad, las comunidades y la sociedad en su conjunto” (15).

- Parece dar vía libre a los países para promover políticas y prácticas nacionales en lo tocante a la imposición de estas penas, “de modo que la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos y que se tengan en cuenta factores tanto atenuantes como agravantes” (17), así como otras disposiciones destinadas a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de los encarcelados por estos delitos, en particular en temas de género.

Así las cosas, formalmente el nuevo enfoque, hacia donde muchos países quieren dirigir la política antidrogas mundial, con excepción de algunos como Rusia, Emiratos Árabes Unidos, Indonesia, Brunei-Darussalam o China que defienden prácticamente el *statu quo* de tolerancia cero con las drogas, intenta responder medianamente a las demandas de la realidad actual, pese a no ser contundente con alternativas reales de reforma. En lo que a Colombia respecta, se nota que lo acordado recoge más o menos la nueva política de las drogas hacia la que se ha querido encaminar el gobierno Santos, como el asunto de la proporcionalidad de las penas y los derechos humanos, o el mayor margen de acción concedido a países para que experimenten con opciones alternativas al clásico prohibicionismo. Por lo menos, esta UNGASS deja claro que hay una ruptura del consenso internacional frente al prohibicionismo. Su declaración política fue aprobada en apenas dos minutos el primer día; de hecho, significativamente, más allá del dicotómico tratamiento que se enfoca llanamente en la oferta y la demanda, esta Sesión Especial incluyó una mesa temática sobre nuevos desafíos e incorporación de enfoques diferenciales.

3.1.2. La tendencia regional a una nueva política antidrogas y una América más independiente

Organismos multilaterales como Unasur, Mercosur, CELAC y, especialmente, la OEA, han liderado campañas por el replanteamiento de las políticas antidrogas, esto explica por qué en la UNGASS sobre las drogas de este año, haya sido precisamente Latinoamérica la que más alzó la voz en favor de nuevas estrategias. Para el caso colombiano, si se analiza bien, estas tendencias se hicieron mucho más manifiestas con el gobierno Santos, uno de los principales líderes de este cambio. En el mandato anterior, la imagen y acciones del país estuvieron signadas por los problemas de seguridad que presentaban a Colombia casi como un enemigo para los vecinos. La normalización de las

relaciones y relanzamiento de la política exterior en 2010 dieron lugar a un liderazgo económico y político nacional.

Y es que visto en perspectiva, esta transformación comenzó desde la primera década del 2000 con deserciones blandas de los países y polarizaciones en esta materia, seguidas de contravenciones del sistema y una suerte de “rebelión latinoamericana” desde la segunda década de este siglo, cuando Santos asumió: Bolivia se retiró de la Convención de 1961 en junio de 2011, el apareamiento de regulaciones alternativas del cannabis en Uruguay en 2013 y en Estados Unidos desde 2011, con especial fuerza a partir de 2014.

En 2012, los presidentes de Colombia, México y Guatemala, solicitaron a la OEA en el marco de la VI Cumbre de las Américas, un informe que analice lo que se ha logrado en el hemisferio con las políticas hasta entonces vigentes y se propongan, con base en pruebas, enfoques y alternativas para estrategias más efectivas en 2013. En esa ocasión, manifestaron que los esfuerzos hechos para combatir este flagelo han tenido un limitado impacto sobre el problema mundial de las drogas, de ahí que se precisen nuevas medidas realmente efectivas dentro de un enfoque integral (OEA/Ser.E, CA-VI/CO.4/12, 1). Pocos meses después de la Cumbre, se realizó en Lima la Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas, en la que los funcionarios declararon su “preocupación por las tendencias mundiales negativas en materia de cultivos, producción, fabricación, tráfico y distribución de ilícitos, y el uso indebido de drogas” (artículo 6), llamaron la atención sobre la necesidad de aplicar un enfoque amplio y equilibrado para enfrentar este problema, incluyendo “métodos intersectoriales integrados” (artículo 8) y alentaron a los Estados a estudiar posibilidades de emplear “penas sustitutivas de enjuiciamiento y encarcelamiento, o de mejorar las existentes” (artículo 12).

Los informes solicitados por la OEA, entregados en 2013, quedaron recogidos en el amplio estudio técnico y analítico *El problema de las drogas en las Américas* y, en un informe de escenarios conocido como *Escenarios para el problema de las drogas en las Américas 2013-2025*, sustentado este último en cinco frentes de estudio que reforzaron con análisis empíricos el descontento ante los resultados de las políticas vigentes y que van desde el problema de salud pública que este drama constituye, hasta la formulación de hipótesis sobre las consecuencias de aplicar cambios en las actuales políticas; desarrollados a su vez en cuatro interesantes escenarios posibles y relativamente diferentes (OEA y Equipo de Escenarios 23-80). Todas las opiniones de estos estudios, si bien no quedaron plenamente recogidas en el informe analítico (aunque sí se presentaron como anexos),

expresan de fondo la necesidad de un cambio de énfasis en las políticas actuales o su reenfoque en el ser humano, y abren el debate y oportunidades de políticas que antes no parecían posibles. Simbólicamente, el mismo el Secretario General de la organización, José Miguel Insulza, entregó al presidente Juan Manuel Santos los resultados el 17 de mayo de 2013 y, a través de él, a los demás Jefes de Estado; no sólo por ser el anfitrión de la Cumbre del 2012 sino también por ser “el más ferviente impulsor del informe de la OEA”, según declaró el mismo Insulza (ctd en OEA, *El informe de drogas de la OEA* 5). En este es de especial consideración el capítulo décimo por ofrecer propiamente la contribución de la OEA al debate y enfatizar la necesidad de enfrentar este consumo con un enfoque en salud pública, “de manera diferente y flexible”. Dieciséis meses después de haberse entregado, no era sólo este el único consenso claro, sino, entre otros, la idea de que deben implementarse reformas judiciales que provean alternativas al encarcelamiento. En últimas, el *Informe sobre el problema de las drogas* fungirá como una “base firme” y un inicio para las deliberaciones de los líderes americanos en el debate futuro.

Posteriormente, durante la 46° Sesión AGE-OEA en septiembre de 2014, el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, solicitó unificar la posición hemisférica contra las drogas planteando la necesidad de ser innovadores y progresistas en las estrategias para afrontar este problema en el continente, otrora enfocado en una fracasada lucha armada que atendió más a intereses internacionales que a las realidades nacionales de los países latinoamericanos. Tres meses después, los Presidentes de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados emitieron un comunicado conjunto durante la XLVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común (CMC) en el que instaban a que, en lo relativo a las políticas y estrategias sobre las drogas, se abordase un enfoque integral y equilibrado que respete los derechos humanos y libertades fundamentales, es decir, que ponga por centro a las personas, la salud pública y la inclusión social; de hecho, fue directo en solicitar “evitar la estigmatización, la marginalización y la discriminación de los usuarios de drogas, priorizando la prevención, el tratamiento, la atención, la rehabilitación y la inclusión social de las personas” y generar en esa dirección una posición común con organismos como Unasur, CELAC y CICAD-OEA, especialmente de cara a la UNGASS 2016 (artículos 2-3).

En junio de 2015, la OEA dio un paso para apoyar el uso médico de sustancias sicotrópicas y estupefacientes en el artículo 19 (“Derechos a la salud”) de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, instando a los Estados a que velen por la disponibilidad de medicamentos fiscalizados para

los cuidados paliativos (como en el tratamiento del cáncer) y rehabilitación de este tipo de personas, incluyendo pacientes terminales de todas las edades.

Ya se nota en la región una tendencia a la despenalización del consumo y posesión de drogas para el uso personal, entre muchas otras propuestas como la despenalización del cultivo de marihuana para el consumo personal en Uruguay. Algunos Estados han reformado sus leyes de drogas o las han reemplazado por otras, mientras otros más moderados buscan cambiar sus códigos penales u otras normativas que rigen conductas relacionadas con las drogas (Armenta, Metaal y Jelsma 8-11).

El lector encontrará una seguidilla de acciones encaminadas a la cooperación en esta materia que coinciden en realizarse en los años en los que Colombia ha mostrado esta iniciativa de cambio: sólo en 2014 y 2015 hubo muchos encuentros bilaterales, interregionales e intrarregionales, entre otras cosas, con este fin. Considérense los foros regionales e iniciativas del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas; la Unión de Naciones Suramericanas; la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Mutua en Materia Penal y Extradición de la OEA; la Comunidad de Policías de América; la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños que abordó los desafíos al control de la oferta; la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de la CICAD; las reuniones adelantadas por el Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de Políticas sobre Drogas y las de los Jefes de los Organismos Nacionales Encargados de Combatir el Tráfico Ilícito de Drogas en América Latina y el Caribe; o los pronunciamientos de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) y las acciones del Proyecto de Apoyo a la Reducción de la Demanda de Drogas Ilícitas en los Países Andinos (PREDEM) y de la Red Internacional de Centros de Recursos sobre Tratamiento y Rehabilitación de Drogodependientes (Treatnet). Otro organismo que también ha enfrentado la discusión sobre un nuevo paradigma para la drogas en la región es Unasur.

Fue a penas en agosto de 2009 que Unasur creó el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD), dirigido a la reducción de la demanda y a la promoción del desarrollo alternativo, sostenible e integral a través de la cooperación interinstitucional entre los países miembros. Este Consejo creó el 22 de julio de 2014 la Red de Observatorio de Drogas de los Estados Miembros de la Unión de Naciones Suramericanas, bajo la Secretaría y gestión de Ernesto Samper Pizano, expresidente colombiano y quien fuera uno de los adalides de las soluciones alternativas a las drogas y su despenalización en el país. Con esta red se busca conocer objetivamente la situación de

las drogas en los países miembros y formular una política pública más adecuada a la realidad del problema.

En septiembre de 2015 Unasur consolidó una posición para presentar a la UNGASS a través del documento “Visión Común del CSPMD de UNASUR – UNGASS 2016” que, aunque respetuoso del marco normativo de las tres convenciones internacionales sobre las drogas, observa que los países miembros han debido hacer frente a los desafíos adoptando nuevos “enfoques alternativos orientados a la protección efectiva del ser humano, de conformidad con sus propias realidades” (artículo 5), iniciativas basadas en evidencias científicas y centradas en la dignidad, la salud pública, los derechos humanos y la pluralidad social que permitan políticas más equilibradas en esta materia; de ahí que requirió “un debate abierto, franco y realista sobre la valoración de los logros y de las vías para hacer frente a los desafíos existentes y emergentes del problema mundial de las drogas” (artículo 9), que enfoque tanto en la oferta como en la demanda y que, además, garantice los usos médicos y científicos de sustancias bajo control; cuestionando así el modelo represivo actual.

Finalmente, algunos interpretan esta reorientación de la política antidrogas en Latinoamérica como un desembarazo de la influencia norteamericana en esta materia, causa de tensiones con los Estados Unidos desde los noventa. En efecto, hay una tradición larga de desacuerdos en esa dirección, especialmente cuando desde principios de esa década comenzó a cobrar mayor fuerza la idea moral de la “responsabilidad compartida” (Armenta, párr. 3-9); disensos que expresan la deliberada manipulación del gobierno americano para coartar avances en otra dirección para hacer frente al flagelo de las drogas que fueran distintos a la “guerra contra las drogas”. Esta nueva voluntad latinoamericana aunque tímidamente comenzó a verse desde la creación del Mecanismo de Evaluación Multilateral en 1999 e iniciativas separadas de algunos países del continente, se hizo más contundente desde la Cumbre de las Américas de 2012, por distintas razones que resulta desbordante aquí invocar. A efectos de este estudio, quisiera sí al menos ofrecer como hipótesis de esta mutación política el cambio de gobierno en Estados Unidos, es decir, parece darse cierto paralelismo entre el paso de la política republicana de G. W. Bush a la socialdemócrata de B. Obama y el surgimiento más afianzado de voces que en Latinoamérica ya no hacían hincapié en la responsabilidad compartida sino en cuestionar la misma política antidrogas y presentarla como la causa de los problemas actuales, cuyo enfoque, por lo general, estuvo puesto en la oferta. Por demás, en lo que a Colombia respecta, esta coincidencia política con la asunción de Santos al poder comportó el cultivo

de mejores condiciones para el florecimiento de un nuevo enfoque frente a las drogas en el país.

3.1.3. Obama y las drogas: el camino de la socialdemocracia como una clave de cambio

La historia del prohibicionismo es de larga data en los Estados Unidos. En lo que a drogas respecta, resultaría interesante cotejar históricamente los énfasis que en los gobiernos republicanos y demócratas ha tenido la política antidrogas en este país. Sin embargo, a efectos de dar explicaciones al contexto político colombiano que aquí se estudia, analizaré nada más dichos énfasis durante los gobiernos de G. W. Bush y B. Obama y su incidencia los respectivos mandatos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos, para sostener, en últimas, que ambos polos ideológicos y políticos han marcado el acento y curso de la política antidrogas tanto en los Estados Unidos, como sobre todo en Colombia.

Cuando Bush asumió el mandato en 2001, la guerra contra las drogas en este país ya había alcanzado el clímax de los noventa y la lucha contra los cárteles mexicanos y colombianos; pese a ello, más que nunca asignó dinero a la continuación de la securitización del tema de las drogas. En países como Colombia esta securitización de las drogas fue, de hecho, apéndice de la guerra contra el terrorismo que Estados Unidos abanderó luego del 11 de septiembre de 2001 y que Colombia, bajo el mandato Uribe, tradujo a la lucha contra las guerrillas, precisamente financiada por el Plan Colombia, una iniciativa contra las drogas.

En 2008 Bush aprobó la Iniciativa Mérida, un acuerdo militar o de “cooperación para la seguridad”, destinado a combatir el narcotráfico en México y Centroamérica. Así las cosas, el mandato republicano de Bush fue fiel a la tendencia ideológica del prohibicionismo. Tradicionalmente, gobiernos de este corte político han enfocado la lucha antidrogas en América Latina en tres puntos, todos dirigidos a la reducción de la oferta: presión sobre la demanda (los consumidores), disminución del crimen organizado en Estados Unidos y coacción sobre los países productores o que participan del negocio, atacando las estructuras para el procesamiento y transporte hacia los Estados Unidos, y brindando asistencia principalmente en seguridad y entrenamiento militar, además de presionar por mecanismos como la extradición, como ya mostré sucedió en el caso

colombiano durante el gobierno Uribe²⁶. Esta tendencia se enmarca dentro de una concepción realista de la política y es una deriva de la asimilación norteamericana del tráfico de drogas como un problema de la seguridad nacional (peligro o amenaza) y, por tanto, de “alta política” o política exterior. El partido republicano ha sido en el Congreso de los Estados Unidos el que ha dominado en gran medida el tema de los narcóticos, lo que significó un mecanismo de oposición a gobiernos como el de Clinton que, a comienzos de 1993, intentaba poner de presente el fracaso de estrategias antidrogas estadounidenses como la Iniciativa Andina; o el relegamiento de enfoques de “línea blanda” en materia antidrogas, como sucedió en 1994 cuando dicho partido tomó el control en ambas cámaras del Congreso, postura que se hizo más fuerte durante la administración Bush. Este corte político encontró un alineamiento perfecto con el mandato Uribe en la lucha contra el (narco)terrorismo de las guerrillas.

La emergencia de los debates sobre la legalización coincide con el cambio de gobierno en los Estados Unidos. Precisamente, fue el 15 de octubre de 2009 que demócratas y republicanos aprobaron por unanimidad la H.R. 2134, un proyecto de ley que habilita a una Comisión de Notables de carácter bipartidista (“Comisión del Hemisferio Occidental de Política Antinarcóticos”) para revisar las estrategias antidrogas, entre ellas, el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida, y emitir recomendaciones más eficientes.

Si examinamos la Estrategia Nacional de Control de Drogas para 2010 de Obama, se encuentra un planteamiento integral para reducir el consumo y sus consecuencias mediante un equilibrio entre prevención, tratamiento y ley. La del 2011 continúa en esta línea, incorporando un enfoque inteligente de justicia penal que no criminalice el consumo, sino trate el abuso de sustancias, reduzca la reincidencia y permita la reinserción del consumidor en su comunidad. Y en ese orden sigue la tendencia hasta la Estrategia del 2015, en la que Obama afirma:

Therefore, we continue to pursue a drug policy that is effective, compassionate, and just. We are working to erase the stigma of addiction, ensuring treatment and a path to recovery for those with substance use disorders. We continue to research the health risks of drug use to encourage healthy

²⁶ Tómese por caso el riguroso análisis que Sandra Borda realiza de la guerra estadounidense contra las drogas desde una perspectiva constructivista, en el que analizando, entre otros, el gobierno republicano de Bush padre y sus discursos, encuentra exactamente la aplicación de estas mismas claves políticas para hacer frente a las drogas y la idea dominante de este flagelo como amenaza a la seguridad nacional (*Una aproximación constructivista*, 90-95). A esto no le fue ajeno el uso moral de conceptos, metáforas y dicotomías como bien-mal, limpieza-suciedad, justicia-injusticia, muerte-vida, correcto-incorrecto, etc., que expresan una lógica de represión, amenaza, rechazo y criminalización.

behaviors, particularly among young people. We are reforming our criminal justice system, providing alternatives to incarceration for non-violent, substance-involved offenders, improving re-entry programs, and addressing unfair sentencing disparities (iii).

Más allá de la formalidad política de estos documentos y ciertas continuidades políticas en la materia, especialmente a nivel internacional (Youngers 2-3, 5-8)²⁷, un paso simbólico en ellos fue el cese de la propaganda de la guerra contra las drogas al que se renunció en mayo de 2009, lo que constituía una limitación expresa del enfoque y los recursos. Otro tipo de acciones son mucho más dicientes: *federalmente*, tanto en las propias afirmaciones y decisiones que de su lado ha dado Obama en torno a las drogas, como *estatalmente*, en las iniciativas políticas hacia la legalización.

Manifiestamente la administración Obama no apoya la legalización de las drogas, pero presupuestariamente su enfoque es mucho más equilibrado que el craso prohibicionismo; por ejemplo, en 2011 se destinaron \$88 millones de dólares a la prevención del consumo dentro del marco de la primera Estrategia Nacional de Prevención en la historia del país, creando además la primera Oficina sobre Rehabilitación.

En sus declaraciones sobre el tema de las drogas, el Presidente Obama se muestra abierto a este “tema de debate totalmente legítimo”: “on drugs, I think that a lot of times we have been so focused on arrests, incarceration, interdiction, that we don’t spend as much time thinking about how we shrink demand” (ctd en Kapur, párr. 6). En 2014 afirmó no creer que la marihuana “sea más peligrosa que el alcohol”, aunque la ve menos peligrosa “en cuanto a su impacto en el consumidor individual”; y aunque apoyó la legalización, dijo no ver en esto una “panacea”. Además, llamó la atención sobre la desproporción de las penas:

Los niños de clase media no van a prisión por fumar marihuana, pero los niños pobres sí. Y los niños afroamericanos y los niños latinos tienen más probabilidades de ser pobres y son menos propensos a disponer de recursos y apoyos como para evitar penas excesivamente duras [...]

No deberíamos llevar a prisión mucho tiempo a jóvenes o consumidores individuales por algo que probablemente han hecho también los que escriben las leyes (*La Nación*, 20 de enero de 2014).

²⁷ Claro ejemplo de esto ha sido el *Transnational Drug Trafficking Act of 2015*, una ley “transnacional” antidrogas promulgada casi por unanimidad por las dos cámaras americanas que pretendiendo endurecer la cooperación en la lucha antidrogas, habilita al gobierno a solicitar en extradición o perseguir agresiva y extraterritorialmente incluso a los campesinos o pequeños productores de coca o a los proveedores de insumos químicos.

Durante su primera campaña electoral, prometió *(i)* intentar acabar con la disparidad de penas entre drogas como la cocaína y el *crack*, lo que se tradujo en la Ley sobre imposición de penas justas que, por demás, elimina la pena mínima obligatoria de cinco años por posesión simple, medidas que a la postre comportan un primer paso hacia reformas más comprehensivas y necesarias; *(ii)* acabar la prohibición de asignación de fondo federales para el programa de intercambio de agujas y jeringas esterilizadas (PIAJ), sobre lo que se emitieron directrices en 2010 por parte del Departamento de Salud y Servicios Humanos, y del mismo Departamento de Estado, incluyéndose, además, en la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes del mismo año; y *(iii)* modificar la posición federal frente a las iniciativas estatales sobre el uso terapéutico de la marihuana. A la fecha hay 21 Estados que permiten el uso medicinal de la marihuana, y en Estados como Colorado y Washington ya se aprobó incluso su uso recreativo.

Para 2016 su postura es mucho más clara y decidida. En marzo de este año afirmó en un panel sobre “National Prescription Drug Abuse Heroin Summit”:

For too long we’ve viewed drug addiction through the lens of criminal justice [...] The most important thing to do is reduce demand. And the only way to do that is to provide treatment – to see it as a public health problem and not a criminal problema (*The Guardian*, 30 de marzo de 2016).

Más allá del contexto nacional, una significativa expresión de cambios en la política antidrogas ha sido el mismo Plan Colombia, ahora relanzado como “Paz Colombia”. Este cambio se venía augurando desde 2011 cuando el Director de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos, Gil Kerlikowske, anunció que la alianza antidrogas con Colombia se reorientaría más hacia la prevención y tratamiento. El nuevo capítulo del Plan Colombia fue lanzado en febrero de 2016, anunciando un apoyo de más de USD\$450 millones para 2017 y su enfoque en el fin del conflicto armado y los derechos humanos en Colombia para “reforzar las ganancias de la seguridad”. El Presidente Obama declaró que 15 años después del inicio de este plan, se llegó “a un punto de quiebre, en este momento cambian las mareas [...] Todos sabemos que es más fácil inicial las guerras que terminarlas, eso lo sabemos. Pero después de medio siglo, ya llegó el momento para llegar a la paz” (*Palabras del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en la conmemoración de los 15 años del Plan Colombia*).

Desde un punto de vista constructivista, este reenfoque político puede explicarse por las filiaciones partidarias de Barack Obama: un demócrata. Este partido se nutre, entre

otras ideologías heterogéneas, de posturas liberales e incluso socialistas. En junio de 2006, los congresistas demócratas intentaron reducir la inversión en el programa de fumigaciones en Colombia. En marzo 2010, el senador demócrata John Kerry presentó al Congreso una nueva propuesta de política antidrogas para Latinoamérica; y en mayo de 2015, 19 legisladores demócratas apoyaron la suspensión de las fumigaciones con glifosato en Colombia mediante una carta enviada al Presidente Santos, señalando que esta decisión es “es una oportunidad para avanzar hacia una política antidrogas basada en el respeto por los derechos humanos, el desarrollo local, la sustitución de cultivos...” (de *W Radio*, párr. 2).

Estas coincidencias políticas expresan, de fondo, coincidencias ideológicas entre los actuales mandatarios pues, como mostraré más adelante, el Presidente Santos adoptó una opción política ni uribista ni antiuribista, ni liberal ni conservadora, sino de “tercera vía”.

3.2. Factores de cambio político y económico a nivel interno

A nivel doméstico son muchos los factores determinantes del cambio de la política antidrogas y buena parte de estos fueron ya expuestos en el primer capítulo bajo la forma del (i) relativo fracaso de la política antidrogas, lo que quiere decir que ha sido la insatisfacción política, social, económica, ambiental y jurídica ante los resultados de la tradicional política antidrogas en Colombia lo que ha motivado, en parte, el redireccionamiento de dicha política.

Resta aquí introducir dos determinantes factores de cambio interno, a saber: (ii) el proceso de paz con las FARC durante el gobierno Santos y (iii) el mismo cambio de régimen que se dio entre Uribe y este.

3.2.1. Proceso de paz en Colombia durante el gobierno Santos y la “solución al problema de las drogas ilícitas”

El 4 de septiembre de 2012 se confirmó públicamente el inicio de un proceso de paz con la guerrilla de las FARC. Uno de los puntos de la agenda de negociaciones fue la solución al problema de las drogas ilícitas. Lejos de pensar resolver en estos diálogos el complejo flagelo de las drogas, su inclusión está dirigida a que de firmarse definitivamente este acuerdo, la guerrilla deje de hacer parte de la cadena del narcotráfico, lo que se

traduciría en condiciones más favorables para una nueva política de sustitución de cultivos en Colombia.

En 2013, el máximo jefe de este grupo insurgente, Timoleón Jiménez, se mostró a favor de la legalización de las drogas al afirmar que el gobierno y el país "...pueden estar seguros de que el tratamiento en la mesa (de negociación) al problema de las drogas ilícitas [...], que podrían contemplar su legalización, se desarrollará con nuestra inquebrantable y decidida voluntad" (*El Espectador*, 13 de noviembre de 2013). En esta suerte de manifiesto, alias "Timochenko" llamaba la atención sobre el "carácter absurdo" de las políticas punitivas en esta materia y declaraba que llevarían ante la mesa de diálogos la voz de los campesinos afectados por la guerra de las drogas bajo el patrocinio americano; aunque medianamente reconocieron la voluntad de Juan Manuel Santos de redireccionar esta política. En su Octava Conferencia Nacional de 1993, esta guerrilla ya había manifestado que este problema social "no puede tratarse por vía militar" (ctd en Timochenko 1).

Así pues, como parte de sus esfuerzos políticos para la consecución de este acuerdo, el gobierno Santos ha sido el más interesado en una nueva política antidrogas. El 16 de mayo de 2014, las Delegaciones del Gobierno y las FARC acordaron como cuarto punto de la agenda, y tercero en discusión, lo tocante al tema del narcotráfico, tema así llamado "Solución al problema de las drogas ilícitas". Lo acordado toca tres puntos: sustitución de cultivos ilícitos, prevención del consumo y enfoque en salud pública, y soluciones a la producción y comercialización de narcóticos. En el comunicado conjunto que sienta el acuerdo se expresa la necesidad de "diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencia de este fenómeno" a través de estos tres aspectos y la búsqueda de "nuevas alternativas basadas en la evidencia, que diferencie en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito, del problema de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico" (*Comunicado conjunto N° 36*).

Se pactó pues que, de firmarse el acuerdo final, esta guerrilla cesará toda relación que, en su función de su rebelión, establecieron con este negocio ilícito. Se acordó que se intensificará la erradicación manual por parte del gobierno e implementarán planes integrales de desarrollo dentro del marco de un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Reforma Rural Integral; y las FARC, por su lado, desminarán los campos donde están los cultivos. Otros puntos acordados indican que la nueva política antidrogas que se emprenda:

- a) Debe tener un enfoque territorial, en derechos humanos y género.
- b) Dará un tratamiento especial a los eslabones más débiles en la cadena del narcotráfico.
- c) Debe reconocer el uso ancestral y tradicional de la hoja de coca.
- d) Creará un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas Ilícitas que incluya su rehabilitación e inserción social.

Y como dato clave que refuerza la idea de este acuerdo de paz como factor de cambio de la política exterior antidrogas, se pacta que:

...El Gobierno Nacional promoverá una Conferencia Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas para reflexionar, hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar en la construcción de consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas prácticas basadas en la evidencia (*Comunicado conjunto N° 36*).

De ahí que lo acordado no difirió de lo llevado por Colombia a UNGASS 2016 y conferencias internacionales preliminares. A mi juicio, sin embargo, el espíritu de estos cambios generales de la política antidrogas anteceden y desbordan los diálogos de paz mismos, como he tratado de mostrar. El jefe negociador del gobierno ha señalado que respecto a este acuerdo “el Presidente Santos nos ha instruido y nos ha guiado claramente en todo este proceso de conversaciones” (De la Calle 1); y en ese sentido, se precisa ir más allá de la coyuntura política del proceso y preguntarse un poco más por el carácter individual del mandatario y su sistema de creencias.

3.2.2. El cambio de régimen Uribe-Santos: aproximaciones constructivistas al cambio de la política antidrogas

En el segundo capítulo abordé a partir de los desarrollos teóricos de Lasagna en qué sentido se dice acá que hay un “cambio de régimen” en la transición de gobierno de Álvaro Uribe a Juan Manuel Santos. Expuse que puede hablarse de “cambio de régimen” cuando se han dado cambios en las propiedades de este como respuesta a factores internos o externos (que en el presente capítulo he ido detallando); de manera que hay cambios de carácter formal, otros que siguen un proceso profundo pero gradual, y otros radicales o revolucionarios, siendo estos últimos con los que más asociamos la idea de cambio de régimen. De modo que en este caso hay un cambio de primer orden, esto es, una variación ideológica, un reenfoque de las políticas de seguridad y una reorientación de la política internacional. En el anterior capítulo expliqué con relativa suficiencia estos aspectos sin precisar ampliamente cómo han afectado la política antidrogas.

Pocos antes de la publicación del acuerdo sobre drogas entre el gobierno Santos y las FARC, el expresidente Uribe manifestó que “la política antidrogas no se negocia con el terrorismo”. De fondo, esta sentencia alberga una línea política dura y tradicional con las drogas y la diferenciación ideológica con el actual mandatario de los colombianos.

El carácter de la política antidrogas durante la “década Uribe” se ha expuesto a lo largo de toda esta investigación y pueden resumirse en estos puntos centrales: *(i)* funcionó en alineación con Estados Unidos y las tradicionales posturas republicanas ante las drogas; *(ii)* pese a ostentar logros puntuales, especialmente en la lucha contra el “narcoterrorismo”, vista en un sentido más amplio mostró muchos fracasos relativos en distintos niveles; *(iii)* denotó un carácter principalmente prohibicionista o represivo, pese a incorporar ciertas acciones de prevención, salud pública y desarrollo alternativo. Por ejemplo, durante 2007 insistió en castigar el consumo de dosis mínima en el país habiendo ya sido despenalizado este consumo personal en 1994, algo que consiguió en 2009 mediante una reforma constitucional que sólo habilita este consumo bajo prescripción médica. Por otro lado, *(iv)* volvió la guerra contra las drogas una de las principales banderas de su política internacional buscando conseguir ayuda y financiación, articulándola en Europa con temas sensibles como el terrorismo, medio ambiente y derechos humanos, lo que a la postre trajo resultados desfavorables para la agenda exterior pues desatendió otros aspectos importantes de la política internacional colombiana, llevó una imagen equivocada de Colombia al mundo y generó desencuentros con países de la Unión Europea cuyas posturas al respecto, de fondo, son distintas, *i.e.*, más equilibradas, por ejemplo en lo tocante a la reducción del daño (Gaviria y Mejía 147-234). Finalmente, *(v)* la securitización de la

política antidrogas de su gobierno impidió que se diera un debate más amplio y franco de este tema, especialmente ante los Estados Unidos.

En franca ruptura con este *continuum* político, el electo Juan Manuel Santos ha promovido el consabido cambio de enfoque. Desde una mirada constructivista, esta ruptura encuentra razones en el cambio del perfil ideológico de los mandatarios.

A. Álvaro Uribe: claves constructivistas de su política antidrogas

Uribe asume la Presidencia de Colombia en un período de frustración política y social con el gobierno de Pastrana y su incapacidad de dar seguridad al país. Desde que sirvió como Alcalde de Medellín entre 1982 y 1983, y como Gobernador de Antioquia entre 1995 y 1997, debió hacer frente a la rampante avanzada de las guerrillas; mucho más cuando precisamente en 1983 fuera asesinado su padre a manos de las FARC. Durante las exequias de este, Uribe declaró que el Ejército precisaba de mejores medios para hacer frente a las guerrillas; episodio emocional al que estudios adjudican la mano fuerte del expresidente con estos grupos y el supuesto impulso y favorecimiento de grupos de contrainsurgencia paraestatal para hacerles frente, como intentó mostrar Fabio Castillo en *Los jinetes de la cocaína*. Su empleo de modelos políticos como el de “Estado comunitario” en Antioquia que, entre otras cosas, incluyó una estrategia de rearme ciudadano para hacer frente a las guerrillas, son un ejemplo de ello.

Inició su carrera política dentro del Partido Liberal, pero en 1999 ante la avenencia del candidato liberal a la presidencia Horacio Serpa con el proceso de paz de entonces, Uribe rompe fila con la tendencia socialdemócrata del partido que este encarnaba y se lanza él mismo a la presidencia recurriendo a sectores más de derecha. Ya desde su campaña perfiló una postura represiva ante el narcotráfico al manifestar que no se oponía a que tropas extranjeras, como deriva militar del Plan Colombia, combatieran en el país el narcotráfico, o al menos asistieran militarmente al Ejército para dicho fin, como luego diría. Apoyado tanto por liberales de derecha como por el Partido Conservador Colombiano, entre otras minorías, y con el aval de un nuevo movimiento partidario, Uribe fue electo presidente en 2002 bajo el lema de campaña “mano firme, corazón grande”. En su discurso de posesión se invocó implícitamente como un nuevo Bolívar y Santander que encarnaban “la idea de orden y autoridad” y “el imperio de la ley que garantiza la seguridad y las libertades”. Las únicas menciones que allí hizo al narcotráfico estuvieron

referidas a una mano dura: “nuestros esfuerzos de autoridad velarán para que la droga y la violencia no se trasladen al territorio fronterizo”, “la violencia se financia con un negocio criminal internacional: la droga”, maridaje que determinaría en adelante la securitización de la lucha antidrogas; y además que:

Continuaremos con el Plan Colombia con la adición de la interdicción aérea y programas prácticos de sustitución como el pago a campesinos para erradicar cultivos ilícitos y cuidar la recuperación del bosque. Mantendremos la senda recorrida con los Estados Unidos, tocaremos las puertas de Europa y Asia y afianzaremos la unidad de propósitos con los vecinos. Si no derrotamos la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz (*El Tiempo*, 8 de agosto de 2002).

En lo sucesivo, lo que se encuentra es un traslado de este espíritu de mano dura al campo de las drogas, entonces asumido como el catalizador del terrorismo, posición ideológica que hacía prácticamente impensable cualquier enfoque alternativo para este problema. A nivel de política exterior esto dio lugar a una campaña enfocada en otorgar responsabilidad moral a los consumidores del mundo en el drama del narcotráfico en Colombia, de modo que con ello los países financiaban el conflicto interno colombiano.

Esto también explica sus posiciones ante la despenalización del consumo por parte de la Corte Constitucional, como la C-221 de 1994 pues, a su juicio, esta medida aumentó el consumo de drogas en el país. Desde entonces, Uribe ha sido de la idea de que “varios grupos científicos afirman que la adicción a las drogas suaves es un camino inexorable a las drogas fuertes” (Uribe 1), a lo que agrega que “es menos difícil rehabilitar a 33 millones de adictos y precaver que crezca el número de 220 millones de consumidores, que evitar el riesgo de contagio a 7 mil millones de habitantes”. No obstante, no hay asidero empírico que respalde estos postulados; de hecho, la evidencia hasta ahora contradice esta tesis. Según el Informe Mundial sobre las drogas 2011 de la ONU, por ejemplo, de las 125-200 millones de personas que han consumido marihuana, sólo 12-20 millones han consumido algún opiáceo (25-26). Podemos trasladar esto al caso colombiano con el ejemplo del consumo de bazuco y marihuana: mientras un 8% de los nacionales había consumido alguna vez marihuana, solo el 1% había consumido bazuco, según muestra el Informe sobre Consumo 2008. Mientras 2.3% consumieron marihuana en 2007, sólo el 0.2% consumió bazuco (Uprimny 1). En un sentido más amplio, no hay evidencia de que despenalizar o legalizar una sustancia psicoactiva lleve al incremento de su abuso, como sucedió con el levantamiento de la prohibición del alcohol en los Estados Unidos; o con

Holanda que habiendo despenalizado el consumo de marihuana, mostraba tasas de consumo menores a Estados Unidos, según un estudio de 2006 referido por D. McVay en *Drugs and Society*: en 2001 un 37% de la población mayor de 12 años había consumido marihuana en Estados Unidos, ante un 17% en Holanda para la misma fecha (ctd en Uprimny 1). A lo que debemos sumar que en esto Uribe parece confundir el uso de una sustancia psicoactiva con su abuso, lo que equivale a la diferencia entre un consumidor social de licor y un alcohólico. En últimas, si la despenalización hubiera traído significativos efectos indeseados como el incremento del consumo, en Colombia este aumento hubiera sido (en términos relativos) mayor que el de otros países, y no fue así. Además, este tipo de postulados de Uribe no se basa en estudios que indagan por las relaciones de los patrones de consumo con factores o condiciones socioculturales de los consumidores.

Otra creencia que Uribe asociaba a las drogas era que su consumo era el responsable del aumento de la violencia y la criminalidad “no porque sea ilegal, sino porque sirve para cometer asesinatos de diferentes motivaciones” (Uribe 1). Si por esta extraña afirmación entendemos que algunas propiedades de drogas ilegales inducen a asesinar, esto no tiene serio respaldo empírico hasta ahora. Y aunque sí es claro y cierto que estudios muestran que en países como Colombia o de Centroamérica hay una estrecha relación entre narcotráfico y criminalidad, esto no obedece intrínsecamente a las drogas en cuestión sino a su prohibición, *i.e.*, una cosa son los daños primarios que ocasiona su consumo (enfermedades respiratorias, deterioro de la capacidad mental, etc.), y los secundarios, que vienen por las políticas de control mismas que lo criminalizan (propagación del VIH, por ejemplo). Visto así, casi la totalidad de la violencia a la que aquí hace referencia Uribe viene por daños secundarios: homicidios por el control del negocio, financiación del conflicto armado colombiano, etc.

El gobierno Uribe también promovió internacionalmente la idea de que el cultivo de coca es el principal destructor de las selvas colombianas. Por una parte, la misma FAO ha informado que la causa de este problema ambiental en Colombia es la ganadería extensiva y, por otro, desconoce aspectos más polémicos en la manera de enfrentarlo como el uso no recomendado del glifosato, luego abortado por el gobierno Santos.

Durante su gobierno, se presentó el Acto Legislativo 2 de 2009 buscando reformar el artículo 49 de la Constitución Nacional sobre la salud. Mediante este se “penaliza el consumo o la dosis mínima de estupefacientes y establece acciones preventivas y de

rehabilitación para los drogadictos”. Asimismo, intentó en cinco ocasiones penalizar el consumo, no siendo apoyado incluso por legisladores uribistas.

Una explicación más política de esta insistencia del mandatario era el pulso político que en ello media con el Polo Democrático Alternativo, partido de oposición, y su director, el senador Carlos Gaviria, quien cuando fuera magistrado de la Corte Constitucional impulsó la despenalización de la dosis personal al redactar la sentencia C-221. Esto dijo el expresidente:

Que no nos vengan a decir que un pueblo como el colombiano, que ha sufrido tanto por la droga y ha tenido en la misma un azote histórico para ser libre, tiene que mantener la sofisticación constitucional de no sancionar el consumo de droga. Me declaro rebelde contra eso (ctd en *Semana*, 6 de octubre de 2002, párr. 11).

A nivel multilateral Uribe no gozó de buenas relaciones con la ONU y en foros regionales mantuvo un tono retador y provocante al sostener su política de mano fuerte contra las drogas. Por ejemplo, mientras el entonces Presidente de México, Vicente Fox (2000-2006), se mostraba ya proclive a la legalización y la despenalización, Uribe iba en contravía. En septiembre de 2002 pronunció un duro discurso ante la ONU exigiendo a los líderes mundiales su eficaz cooperación, toda vez que la violencia colombiana era financiada por el negocio de las drogas. Pocos meses antes, representantes de este organismo, como la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mary Robinson, manifestaron en varias ocasiones reparos a la tolerancia de Uribe con los paramilitares. Estas desavenencias se acrecentaron en 2003 con la voluntad de la ONU de enviar una misión de “buenos oficios” al país para revisar denuncias de violaciones a los derechos humanos, a lo que Uribe respondió en la Corte Interamericana de Derechos Humanos que la ONU temía criticar a los grupos terroristas del país y ayudaba poco a resolver los problemas. En 2004, terminó por enviar una comisión de alto nivel a New York manifestando así su malestar oficial ante las condiciones de cooperación de la ONU, reclamando entre otras cosas la falta de reconocimiento de los grupos alzados en armas como terroristas que se financian con las drogas. En 2005, incluso, el Alto Comisionado del Gobierno y para la Paz declaró que era “absurda” la pertenencia de Colombia a Naciones Unidas. En este sentido, el cambio de régimen marcó una gran diferencia en estas relaciones, siendo hoy bien visto el liderazgo de Colombia

ante este organismo por la búsqueda de nuevos enfoques antidrogas y la consecución de la paz por vía del diálogo.

En suma, una seguidilla de creencias de este tipo pasó a representar a nivel de la política exterior de Colombia y su lucha contra el narcoterrorismo, el sostenimiento de una criminalización indiferenciada y el combate de cualquier vinculación al narcotráfico, incluyendo el consumidor y pequeño productor, lo que ha devenido en un descuido del tratamiento de los adictos (Borda, *La política multilateral colombiana* 149-176).

La extradición fue otra de las políticas antidrogas de su gobierno, siendo célebres las extradiciones de paramilitares desmovilizados acusados de tráfico de drogas por los Estados Unidos. El cambio de régimen mostró una diferencia significativa tanto en el número de extraditados, como ya mostré al comienzo de este capítulo, como en el grado de correspondencia que ambos gobiernos tuvieron respecto a los requerimientos estadounidenses.

Con su “política de seguridad democrática”, Uribe gozó de altísima popularidad e imprimió a su doble mandato un carácter puramente personalista y caudillista, acusándosele en momentos de autoritario. Su favoritismo puede explicarse por la forma en que supo situarse ante creencias colectivas que, conjugadas en un momento nacional de incertidumbre, fracasos e inseguridades, eran deseables y urgentemente decisivas para la nación. Por ejemplo, puede analizarse esta política como “política del miedo”. Así lo estudió Jesús María Molina en *La identificación de los colombianos con Álvaro Uribe Vélez: del cálculo de los discursos al goce del fuego cruzado*, una investigación que presenta, a través del psicoanálisis y las perspectivas de la subjetividad, cómo y por qué este mandatario convocó a gran parte de la población colombiana, enfoque que pese a explicar significativamente dinámicas movilizadoras de la política y lo político, ha sido ignorado o marginado por otras perspectivas académicas dominantes. Esta política del miedo puede analizarse, verbigracia, en el trasfondo psíquico-afectivo con el que los comunicados y comerciales de la Presidencia interpelaban al pueblo donde los personajes expresaban su deseo de no “volver al sentir ese miedo”, a no escuchar más bombas ni presenciar atentados (78-85). El miedo que puede ser causa de parálisis, fue usado durante el período Uribe, y aún durante la transición electoral a Santos, como fuente de renovación política.

Este cambio de régimen, aunque en principio se presentó como continuidad de esta política de seguridad, no tardó en mostrar nuevos visos y caminos. El aparente continuismo pudo responder, en principio, más a una estrategia político-electoral, pero visto desde un

punto de vista constructivista, su desenlace de ruptura era de esperarse entre mandatarios con perfiles distintos. Aunque se pueda objetar que coyunturas políticas como el descrédito de la seguridad democrática que sobrevino con la ejecuciones extrajudiciales (“falsos positivos”) por parte de las Fuerzas Armadas, o las interceptaciones ilegales a manos del DAS, movieron a la toma de distancia de Santos, en asuntos internacionales fue claro que su perfil político era otro: literalmente a contados días de haberse posesionado, este realizó un cambio abrupto en el *statu quo* de las relaciones con los países fronterizos, con negociaciones no públicas y de bajo perfil. Otro enfriamiento vino del lado de la cooperación en seguridad con los Estados Unidos, política que asumió un perfil más bajo y que ya venía en disminución desde 2009, año en el que la solicitud de ayuda exterior al Congreso por parte del Presidente Obama mostraba una reducción, particularmente en programas de ayuda policiva y militar, de USD\$31.6 millones de la ayuda a Colombia entre 2009 y 2010. En el presupuesto de 2012, este país pasó de destinar USD\$352 millones para la ayuda militar a Latinoamérica a solo 85, de modo que se propuso una reducción para el caso colombiano que iba de los US\$55 millones a sólo 44; lo mismo en el presupuesto para combatir el narcotráfico en la región, pasando de USD\$701 millones a 565.

Para entender todas estas nuevas modulaciones políticas, de las que hace parte la política antidrogas, hay que entender de fondo las creencias propias del nuevo mandatario pues, en parte, son causa sustantiva de dicho cambio. Paradójicamente, los estudios de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales poco atienden a estas causales. De hecho, podrían darse todas las condiciones externas favorables al cambio de la política antidrogas que aquí ya he mencionado, y todas las condiciones internas como el prologando fracaso de la lucha antidrogas del país —que atravesó muchos gobiernos—, que de haber un mandatario con creencias poco proclives a una vía diferente de solución, todas estas circunstancias no hubieran sido causa suficiente, como antes no lo fueron, del cambio en la política exterior e interior antidrogas.

B. Factor individual: Juan Manuel Santos, una política antidrogas en “Tercera vía”

Entre 1995 y 1997, Juan Manuel Santos fue uno de los dirigentes del Partido Liberal colombiano. En 1998, con ocasión de la Asamblea General sobre las drogas de la ONU,

Santos, entonces Presidente de la Fundación Buen Gobierno, fue firmante de un aviso publicitario de la Alianza de la Política sobre las Drogas en *The New York Times* donde junto a varios líderes del mundo denunciaba el fracaso de la guerra contra las drogas y reclamaba un enfoque alternativo.

En 1999 escribió, asesorado por Tony Blair, *La tercera vía: una alternativa para Colombia*, un breve ensayo escrito de cara al Partido Liberal y donde recoge su ideología política y su lectura de la situación del país y del Estado en ese entonces, cuando ya Andrés Pastrana llevaba meses de gobierno. Allí formalizó y expuso de fondo su ideología y posición política, poco estudiada en el medio académico, a saber la “tercera vía”. En lo que sigue, sostendré que (i) tanto la política interna como externa con la que Santos ha intentado conducir como Primer mandatario el rumbo del país en sus dos mandatos, responden a parte de su perfil psicológico y postura ideológica y que, por tanto, su giro a la política antidrogas debe igualmente ser leída en esta clave; además, que, (ii) *de fondo*, esta ha sido la razón tanto del distanciamiento de sus acciones como Ministro en el gobierno Uribe, como posteriormente del exmandatario mismo.

Reconociéndose, en un principio, como liberal, considera que “al liberalismo colombiano le llega como anillo al dedo la nueva versión de la Tercera vía” (17). Esta variante política nació en la Inglaterra de Margaret Thatcher y el relativo fracaso del neoliberalismo. Otros posicionan su inicio con el fin de la Guerra Fría, la *debacle* soviética, el advenimiento de la globalización y la consabida popularización del “nuevo laborismo” y los “nuevos demócratas”, con Bill Clinton y Tony Blair a la cabeza, en un intento pragmático de desmarque de la socialdemocracia tradicional (centro izquierda).

Esta corriente se alzó sobre los valores de la igualdad de oportunidades, el reparto equitativo de la riqueza, la solidaridad y responsabilidad, todos ellos significativos para Colombia —según Santos. De hecho, sobre ellos se auguraba ya su posición ante el conflicto interno del país y la necesidad de un “nuevo contrato social”: “un gran acuerdo de paz, sin un replanteamiento social que rescate a los excluidos, será siempre un generador de violencia” (31-32). Internacionalmente, la Tercera vía explica en parte muchas de sus posiciones en política exterior: “es imperativo hacerle entender al mundo que no es a través de la imposición sino de la cooperación que podemos trabajar en llave para solucionar muchos de los problemas” (53), visos de sus posturas más conciliadoras y de su imagen del país más como líder regional dentro del escenario multilateral que como “víctima”: “...debe abogar por una política exterior muy activa, tanto en el plano político

como en el comercial, defendiendo el multilateralismo y recuperando el liderazgo en procesos de integración” (53), actitud notablemente opacada en el mandato Uribe.

Nacionalmente, algo de los principios de redistribución de los recursos para una sociedad más justa y equitativa, así como otras políticas sociales propugnadas por la Tercera vía, se entrevén en las políticas públicas de Santos; por ejemplo, la reparación a las víctimas del conflicto, los esfuerzos por superación de la pobreza extrema o su programa de restitución de tierras a desplazados; políticas contrastantes con el mandato anterior en el que fueron los grandes empresarios agrícolas quienes terminaron con las tierras y los créditos subvencionados que habían sido originalmente destinados a pequeños campesinos.

Como mencioné antes, dos semanas después de haber sido reelegido, el 1 de julio de 2014, Santos organizó un foro sobre la Tercera vía con personalidades como Tony Blair, Bill Clinton, Fernando Enrique Cardoso, Felipe González y Ricardo Lagos, expresidentes con posiciones ideológicas de centro-izquierda o izquierda moderada.

Ideológicamente, esto influiría luego en la nueva política antidrogas de Colombia, en dos sentidos: para Santos, uno de los mayores problemas del país es el “buen gobierno” y “su tarea de utilizar de manera efectiva esos recursos [...] No es cuestión de gastar más sino de invertir mejor [...], de cantidad de recursos sino calidad de los resultados” (59-60). Ya expliqué en el primer capítulo cómo uno de los factores de fracaso de la política antidrogas fue su falta de eficacia en el gasto y la no correspondencia de su alto monto con los resultados obtenidos. El viraje de la nueva política apunta a enfocar dicho gasto en frentes más efectivos: desarrollo sostenible, interdicción y salud pública, por ejemplo.

Por otro lado, explica el reenfoque social y en derechos humanos de la nueva política contra las drogas, enclavada en un liderazgo multilateral y parte de las dinámicas del proceso de paz y el conflicto social, variables poco o nada abordadas por el enfoque prohibicionista y la guerra contra las drogas.

En junio de 2010, Santos dijo “que su gobierno no sería ni uribista ni antiuribista, ni liberal ni conservador, sino de ‘Tercera Vía’” (*Semana*, 28 de junio de 2010, párr. 2). Con esta estrategia no sólo buscaba impactar la economía sino darle un nuevo perfil político al país, más social, pragmático y atemperado; para ello, baste sólo leer su primer discurso de posesión. Señales inmediatas de esto fueron la recomposición de las relaciones con los países vecinos y su restablecimiento de los ministerios de vivienda, justicia y trabajo como carteras independientes, lo que además refrenda la necesidad de fortalecimiento institucional del Estado, premisa de la Tercera vía; para lo cual, por demás, llamó a la unidad nacional, hizo acercamientos a la izquierda colombiana restableciendo la

comunicación con el excandidato del Polo Democrático, Gustavo Petro, y sorprendió luego con el anuncio del inicio de diálogos con las FARC en 2012.

Actualmente, Colombia es una de las primeras economías de Latinoamérica, prosperidad que le ha permitido al país posicionarse en varios escenarios internacionales, como su petición de ingreso a la OECD en 2013 y al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 2015, iniciativas que se espera generen un efecto *spill over* en todas las dimensiones institucionales del país y no sólo en lo meramente económico, dados los ajustes requeridos de la adhesión condicionada. Sumado a esto, la posibilidad de poner fin al conflicto interno, entre otras cosas, han mostrado un país transformado y más protagonista, signo de lo cual ha sido la obtención de la Secretaría General de la Unasur, la obtención de la Presidencia de Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas en 2014, la membresía del país en el Consejo de Seguridad de la ONU, la mediación de Santos en la crisis de Honduras del 2009, los esfuerzos por liderar la solución a la crisis de Haití, e incluso, los buenos oficios por mediar en el conflicto israelí-palestino; asimismo, la mediación de Colombia en los intentos de reforma del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Borda, *Estrategias y potencialidades* 337-346). Acciones todas que han hecho que Santos persiga una política exterior mucho más multilateral, diversificada y pragmática²⁸ que la desarrollada por Uribe, multilateralidad de la cual ha sido claro ejemplo el liderazgo regional de Santos por una nueva política antidrogas revisionista.

Esta postura de Tercera vía ha sido un continuo de su gobierno. Este año, en el Foro Empresarial Colombia - Guatemala, Santos afirmó:

Yo he sido siempre un partidario de lo que se llama la Tercera Vía, que se resume en una frase: el mercado hasta donde sea posible, hay que dejar jugar al mercado hasta donde se pueda, y el Estado, la intervención del Estado, donde sea necesaria. Eso difiere de país en país, inclusive de sector en sector, pero es un enfoque muy pragmático, pero muy eficaz [...]

A la educación le hemos dado una gran prioridad: por primera vez el gobierno le dio más presupuesto a la educación que al sector defensa, que al sector militar, que al sector de la seguridad [...]

La lucha contra la inseguridad, la lucha por la seguridad, esa sí tiene que ser dinámica, tiene que ser inteligente y tiene que tener capacidad de irse adaptando, porque la delincuencia, la criminalidad es muy recursiva, muy creativa. Por eso el Estado, que generalmente es más lento en

²⁸ Por ejemplo, para Santos las relaciones fuertes con los Estados Unidos no han sido causa de alejamiento de países de la región y sus organismos multilaterales.

reaccionar, tiene que tener instrumentos para reaccionar rápido, para poder estar muy por encima de las capacidades de los criminales, de los delincuentes.

Y refiriéndose al narcotráfico agregó:

Cuando uno después de 40 años no ha ganado la guerra, no ha logrado un objetivo, tiene que preguntarse: ¿qué es lo que estamos haciendo mal? ¿Qué podemos cambiar para ser más efectivos? De ahí la importancia de esa Asamblea que se convocó para discutir este tema (*Discurso del Presidente 1*).

Este enfoque pragmático de la política antidrogas deviene pues de su posición ideológica. De ahí se ha seguido una serie de posturas revisionistas que comenzaron al mes siguiente de su posesión, inmediatez que muestra que se trata de una posición bastante asentada en el mandatario que había quedado subordinada durante su ministerio en la administración Uribe: en septiembre de 2010, ante la Asamblea General de la ONU, Santos manifestó por primera vez la necesidad de un postura que redefine la inercia política antidrogas y las contradictorias estrategias globales. Allí, aunque volvió a mencionar la dualidad ya tradicional del flagelo de las drogas con el terrorismo, y otros aspectos que traían continuidad desde el mandato Uribe, mencionó que “es muy importante que seamos coherentes sobre este tema” pues algunos países exigen por un lado una lucha frontal contra el narcotráfico y, por otro, “legalizan el consumo o estudian la posibilidad de legalizar la producción y el comercio de ciertas drogas”, ambigüedades que hacen urgente que “concertemos y revisemos la estrategia mundial contra las drogas ilícitas, para acordar una política global única, más efectiva y en la que todos los países contribuyamos por igual a este esfuerzo” (*Intervención del Presidente 1*).

En noviembre de 2011, con ocasión de su visita a Inglaterra, habló ante los medios de la estrategia fallida ante los narcóticos ilegales. Según *The Guardian*, Santos de hecho se estaba volviendo clave en los esfuerzos por establecer nuevos términos para la discusión internacional sobre el flagelo de las drogas: “the world needs to discuss new approaches... we are basically still thinking within the same framework as we have done for the last 40 years”. Yendo más allá, dijo además que “a new approach should try and take away the violent profit that comes with drug trafficking... If that means legalising, and the world thinks that's the solution, I will welcome it. I'm not against it” (Mulholland párr. 11-12). En esto Santos no mostraba entonces una posición unilateral, *i.e.*, el curso de las nuevas políticas las sujetaba al consenso mundial: “I might consider legalising cocaine if there is a

world consensus because this drug has affected us most here in Colombia. I don't know what is more harmful, cocaine or marijuana. That's a health discussion. But again, only if there is a consensus"; y aunque aún mantiene este límite, cada vez ha mostrado ir más allá en las políticas internas al respecto. Por ejemplo, el 25 de mayo de 2016, el Congreso colombiano aprobó la ley de marihuana medicinal y científica en Colombia; una decisión del legislativo soportada días antes por el ejecutivo mediante Resolución 1816 del 12 de mayo 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, "por medio de la cual se definen los requisitos generales y especiales de la Licencia para la Producción y Fabricación de derivados de Cannabis". El proyecto inicial fue creado por el senador liberal Juan Manuel Galán y, de entrada, reta un poco algunos aspectos de la política internacional en esta materia, como los de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y sus cupos en plantaciones de marihuana. Colombia tiene un cupo "ridículo" medido en gramos (ni siquiera libras), por lo cual se precisan negociaciones con la Junta para establecer un nuevo cupo sobre las plantaciones que es posible tener. Pero ya desde el 22 de diciembre de 2015, Santos había aprobado un decreto del Ministerio de Salud, Justicia y Agricultura que despenalizaba el cultivo, consumo y distribución de marihuana y regulaba la producción y venta de marihuana con fines medicinales.

En esto es clara la concordancia política entre Santos y el liberalismo, además de aspectos sociales como la "Ley de víctimas" y de sustitución de tierras o el acuerdo de paz, donde ambos convergen en principios; de ahí que sea una razón más para que dicho partido se mantenga en la llamada "unidad nacional". No en vano en agosto de 2014, durante el Foro "Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?", Santos aseguró —dirigiéndose a Juan Manuel Galán— que "vemos con buenos ojos su iniciativa sobre la utilización medicinal y terapéutica de la marihuana [...], tiene nuestro respaldo". También explicó que "la guerra contra las drogas que se declaró el mundo en Naciones Unidas ha sido una guerra que en cierta forma ha fracasado", una situación que dio en comparar con "pedalear en una bicicleta estática [...] No importa cuánto se esfuerce, como que no se mueve, el negocio sigue". Ante los éxitos relativos, se precisa de una nueva discusión rigurosa, un consenso global, "medidas inteligentes, prácticas, bien diseñadas y bien ejecutadas, centradas en la gente" (*Palabras del Presidente* 1). Más allá de la dicotomía política de la mano blanda o dura en esta materia, Santos apostó a una "mano inteligente", para lo cual creó el Observatorio de Drogas a fin de recopilar información sobre este tema en el país. Ya antes había erigido la

Comisión Asesora para la Política de Drogas en enero de 2013 a fin de que analizara interdisciplinariamente qué caminos podría seguir el país al respecto.

Como miembro insignia que fue de este partido, incluso hasta el comienzo de la era Uribe en 2002, no se esperaban de él posturas menos progresistas y que se hicieron cada vez más claras en su diplomacia hemisférica a este respecto, como sus manifestaciones en la Cumbre las Américas de 2012 o en la LXII Asamblea General de la OEA en Cochabamba ese mismo año. Este partido ha adelantado posiciones en esta dirección, precisamente durante el gobierno Santos: logró la promulgación de la Ley 5566 de 2012 “por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional ‘entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias’ psicoactivas”; pero también objetó falencias e incoherencias en ese sentido, como la falta de estrategias claras en el Plan de desarrollo 2014-2018 en materia antidrogas. También, representantes a la Cámara por el Partido Liberal como Hugo Velásquez, crearon proyectos de ley para despenalizar cultivos ilícitos, como el propuesto en 2012 y que paradójicamente no prosperó por falta de respaldo del Ejecutivo, temiendo fuera en contravía de los compromisos internacionales antidroga.

Estas acciones, sumados a sendos debates para redireccionar la políticas existentes en esta materia, como los promovidos en 2015, adelantó el Partido Liberal, el cual viene respaldando a Santos desde las elecciones de 2010. Más aún, por tradición, han sido los liberales en Colombia quienes han pretendido alzar, cada uno a su modo, las banderas de la Tercera vía, llevara o no aún ese nombre, *i.e.*, previo a la transformación de la socialdemocracia. Fue el caso de Rafael Uribe Uribe y su vertiente socialista, Alfonso López Michelsen y Horacio Serpa Uribe (Orjuela 201-204).

Otros hechos que refrendan la sujeción de los nuevos cambios en la política antidrogas al inesperado perfil del Presidente Santos fueron su tendencia social al diálogo, antes supeditada como Ministro de Defensa a la acostumbrada lucha armada como única vía de solución al conflicto interno; o su actitud poco proclive a la unilateralidad, expresa en su forma de asumir los cambios de la política antidrogas, pues si bien se ha arriesgado a dar pasos significativos en algunas políticas internas, en general ha sido claro en que “Colombia no va a actuar unilateralmente” en estos asuntos sino, por el contrario, el nuevo enfoque debe resultar de un “consenso igualmente global” (Santos, *Palabras del Presidente* 1). Otra muestra de esta tendencia ha sido el proceso de diálogo con las FARC,

en el que se deliberó, como ya he mencionado, el tema de las drogas. Finalmente, está su estrategia política de una gran unidad nacional entre partidos, a través de la cual llegó al poder y que quedó expresa de manera más radical en su nuevo gabinete ministerial al que ha convocado personalidades políticas de todos los partidos: Partido Verde (centro y centro-izquierda), Polo Democrático Alternativo (izquierda), Cambio Radical (otrora bastante afín al uribismo, pero proclives a soluciones alternativas al narcotráfico), Partido Conservador (de tradicionales y enérgicas posiciones contrarias a la legalización o despenalización del consumo de drogas), Partido Liberal Colombiano (que ha respaldado decididamente el nuevo enfoque antidrogas), partidos independientes y su propio partido, el Partido de la U.

De fondo, la nueva política antidrogas hacia la que va Colombia parece responder más a los valores cognitivos de un mandatario con un liderazgo que, aunque menos caudillista y animoso, sabe ser pragmático y estratégico. Este nuevo estilo menos “internalista”, por ejemplo, ha animado el actual debate de las drogas que Colombia ha propugnado en la región, alentado por un perfil de país que aunque conserva visos de un *respice polum* en sus relaciones, se mira con la posibilidad de “jugar un papel muy relevante en los nuevos espacios globales, y aspiramos asumir el liderazgo que nos corresponde en los escenarios internacionales. Hay que saberse globalizar y no solo dejarse globalizar” (Santos, *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón* 1), siendo el distanciamiento respecto de la tradicional política antidrogas norteamericana en la VI Cumbre de las Américas de 2012 un manifiesto ejemplo de ello, no así en otros aspectos.

Sobresale su capacidad de adaptación a posiciones políticas diferentes y el hacer uso pragmático de la diplomacia tradicional al buscar, de entrada, acercamientos con los organismos internacionales, restitución de las relaciones que allanaron el camino a las nuevas gestiones de la política antidrogas, esencialmente multilaterales. En este sentido, supo leer mejor las potencialidades políticas y económicas de la región, pasando, para ello, de la anterior diplomacia reactiva a una moderada, flexible y proactiva. Su perfil periodístico, al que dedico sendos años y que le valieron reconocimientos internacionales como el Premio de Periodismo Rey de España en 1985, se ha presentado también como fuente de esta capacidad de diálogo y presentación ante los medios.

Su personalidad más fría y estratega, que microgerencia menos y delega más, se manifiesta claramente en las decisiones que han afectado el curso del replanteo de la lucha contra el narcotráfico al solicitar consensos en otras direcciones en escenarios multilaterales estratégicos, repensar los resultados obtenidos o delegar comisiones

evaluadoras como la que produjo el informe *El problema de las drogas en las Américas*; todo esto sin mencionar que a un nuevo enfoque de seguridad era de esperarse le siguiera un nuevo enfoque antidrogas dado que en Colombia el asunto de los estupefacientes está intrínsecamente ligado al tema de la paz. Más allá de una lectura externa, con este perfil se concibe a sí mismo: “durante mi primer mandato he mostrado un perfil cercano pero firme, receptivo pero exigente, directo pero cauto [...] Ese equilibrio me ha permitido entender mejor la realidad de mi país y tomar decisiones que lo han hecho avanzar” (Santos, *El perfil que hizo de sí mismo* párr. 5).

El patrón de creencias de Santos no lee este flagelo dentro de un marco moral que toma la forma de lo político, como parece ser más el caso de Uribe. Este afianzamiento en la idea de que objetivamente las circunstancias y resultados piden un cambio es lo que determina su apuesta por un nuevo modelo, en lo que de nuevo se rige por el pragmatismo. Todo el tiempo Santos ha insistido en serios “estudios empíricos” que sustenten la necesidad de cambio y el impacto que tendría.

Esta atenuada pero significativa modulación en los valores, creencias e ideologías influyeron en la naturaleza del régimen y han derivado en cambios relativos en la política social, pero más sustantivos en las políticas exterior y de seguridad, en las que sobresale la política antidrogas. Los cargos ocupados por Santos y su experiencia en los desaciertos en el manejo de este flagelo, sumado a su patrón ideológico, hacen eco del “aprendizaje” al que se refirió Gustavsson en su modelo, *i.e.*, el cambio de creencias o grado de certeza en las mismas obedece a la realidad psicológica de que nuestro sistema de creencias muchas veces es menos “coherente” de lo que se esperaba.

3.3. De la idea a la forma: procesos de toma de decisiones en torno al nuevo enfoque antidrogas

El curso del modelo de Gustavsson permite advertir que más allá de estos tres factores analizados, tanto las circunstancias externas e internas, como las creencias del mandatario, deben seguir un importante proceso de toma de decisiones que más de las veces es relevante en el cambio de la política. Por eso, conviene acá mencionar que el nuevo enfoque antidrogas de Colombia tras el gobierno Santos ha seguido dos claros patrones de conducta en este sentido: (i) búsqueda de estudios y consensos multilaterales; (ii) la avanzada de iniciativas ministeriales y gubernamentales a favor de un mejor enfoque

antidrogas y *(iii)* búsqueda de apoyo político en coaliciones partidarias, claves para el avance de esta política.

En lo primero, ya se ha descrito con suficiencia las gestiones internacionales y multilaterales que, en sentido estricto, han dado empuje a las variaciones en la política antidrogas interna de Colombia, es decir, que Santos se ha mantenido más o menos fiel a la postura de que no procederá unilateralmente en este sentido hasta no contar con estudios y un consenso regional y mundial en este sentido. Esto explica el reclamo que se le hacía de sostener hacia fuera un discurso de avanzada que no se traducía en cambios domésticos, mucho más manifiestos últimamente. Así las cosas, los avances internos han devenido desde los adelantos y consensos regionales, particularmente de la OEA y sus informes, y el apoyo de otros organismos multilaterales de la región. Este consenso se ha traducido en una confianza política ante instituciones de mayor nivel como la ONU, frente a la cual Colombia ha elevado iniciativas en este orden. Si se analiza bien, los cambios programáticos o de facto que se han hecho, suceden en tiempo a los resultados de los adelantos multilaterales.

Fue en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 que Colombia mostró más decididamente encarar el problema de la fiscalización de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada, estableciendo para ello seis medidas: *(a)* una política integral para abordar las drogas ilícitas que siga un enfoque en derechos humanos; *(b)* crear un plan nacional de intervención para reducir los cultivos ilícitos; *(c)* diseñar y aplicar medidas sustitutivas de la prisión para grupos vulnerables; *(d)* afrontar el microtráfico con un enfoque de intervención social y control de territorios; *(e)* prevención y atención del consumo a través de un enfoque en salud pública; y *(f)* controlar la entrada de drogas, su producción interna y el desvío de sustancias fiscalizadas.

En mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la suspensión de la fumigación aérea de cultivos con glifosato en atención a las advertencias de la Organización Mundial de la Salud. Dicho Consejo creó una comisión para afirmar otros medios de erradicación o el uso de herbicidas más seguros. En septiembre de ese mismo año el Ministerio de Defensa emitió una estrategia mejorada de lucha contra las drogas, más enfocada en la erradicación manual que en la aspersión química, además de que mejoraba el marco y los procedimientos judiciales. Estas precisiones han sido acompañadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Cámara de Comercio de Bogotá con una legislación armonizada que prevé el blanqueo de dinero. Además, se han

producido instrumentos de evaluación del riesgo de blanqueo y financiación del terrorismo.

Debe tenerse en cuenta la experticia de Santos como ministro en gobiernos anteriores, cargos en los que sacó adelante proyectos trascendentales como la Ley de Transferencias, de Pensiones o la Reforma Tributaria, y que le dieron la habilidad política para saber manejar el Congreso. Allí logró formar la mayoría parlamentaria más grande que un presidente colombiano ha tenido: 80%, condición que le da una notable capacidad de acción respecto de la de sus antecesores, sin mencionar su estrategia electoral de la unidad nacional. Igualmente, contó con el respaldo de empresarios, medios de comunicación, del Ejército —del que fue Ministro insignia— y hasta de los sindicatos, por vía de su Vicepresidente Angelino Garzón.

Estas facilidades políticas han abonado el terreno para las propuestas de la nueva política antidrogas. Después de algunos retrocesos punitivos del anterior mandato, en junio de 2012, pocos meses después de la VI Cumbre de las Américas, la Cámara de Representantes aprobó un proyecto que reconocía como asuntos de salud pública el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas. Durante ese mismo año, ya cursaba en el Congreso un proyecto que disímiles sectores políticos como el Polo Democrático, el Partido Verde y el Liberal, presentaron para despenalizar el porte y consumo de la dosis mínima. En abril de ese año el Congreso debatió otro proyecto de ley que despenalizaba la siembra de cannabis, coca y adormidera para opio, un tabú hasta entonces.

Tras un proceso de sólo diez meses, este año, como mencioné, la Cámara casi en pleno aprobó la legalización de la marihuana con fines medicinales y científicos. Pese a algunas resistencias iniciales, obtuvo finalmente un respaldo de 83 votos a favor y tres en contra. El gobierno desde antes había respaldado esta iniciativa del liberalismo con la promulgación de un decreto en diciembre de 2015 que reglamentaba este uso medicinal, a parte de que el mismo Presidente Santos abogó por su aprobación en varios escenarios nacionales.

Las iniciativas del gobierno han sido bien apoyadas por otras instituciones nacionales como la Corte Suprema de Justicia con fallos como el emitido en marzo de 2016 (casación 41769) mediante el cual señaló que la superación del porte de la dosis mínima no es delito y no se debe castigar si es para consumo personal por adicción.

Así las cosas, el proceso de tomas de decisiones ha seguido en este caso el debate y el consenso institucional, soportados todo el tiempo en los principios cognitivos de un primer mandatario que ha defendido, externa e internamente, el orden de este proceso.

4. CONCLUSIÓN

Este análisis estuvo dirigido no sólo a presentar desde otras perspectivas los enfoques del tradicional “fracaso de la lucha antidrogas” en Colombia, sino que tomándolos como insumos, intentó presentar algunas limitaciones de los estudios que buscan explicar por qué llegó Colombia actualmente a un replanteo de su política anterior. A lo sumo, podemos encontrar desagregadamente algunas de estas causales en trabajos académicos; no obstante, la forma en que aquí se construyó el análisis permitió aportar, como mínimo, dos claves de comprensión de este cambio, a saber, el hecho de que responde a una coyuntura política e histórica poco advertida tanto en lo internacional como nacional, y además, a la asunción política de un mandatario, con patrones cognitivos o de creencias propios y alternativos, que supo leer y aprovechar dichas condiciones.

En primer lugar, el trabajo permitió entender en clave temática cómo se construyó la identidad realista y prohibicionista de la política antidrogas en Colombia hasta el mandato Uribe. Aunque esta influyó relativamente bien en algunos momentos y aspectos, particularmente en temas de seguridad, visto en su conjunto es claro que los resultados dejan mucho que desear. No obstante, asombra que pese a la elocuencia de los mismos, las políticas tradicionales hayan perdurado sin sustantivas rectificaciones o reenfoques, algo que adquiere más sentido cuando se aplican modelos más integrales como el de Gustavsson, que permiten apreciar la imbricación de factores a distinto nivel que sumaron o restaron condiciones al mantenimiento de este *statu quo*.

El debate sobre el prohibicionismo es muy complejo de analizar, contrario a estudios impetuosos que de entrada consideran este enfoque como un gran fracaso y que muchas veces están sujetos a paradigmas y valores que afectan los resultados. Este trabajo no entró en este debate ni nunca pretendió dictar caminos a seguir. Más bien, enfocó en aspectos que he considerado han movido últimamente a decisiones de cambio, en especial tras el gobierno Santos, al modo de un análisis causa-efecto. Por otra parte, ante resultados tales se intuye el alejamiento que el régimen internacional de control de drogas que regula estas políticas en el mundo detenta ante muchos aspectos importantes de este fenómeno. Argumentos de autoridad incomprensiblemente superpuestos sobre difíciles realidades nacionales, como la colombiana, intentando regular drogas que, a la postre, causan menos muertes que otros consumos como el tabaco y el alcohol, curiosamente no controlados como se debiera por Naciones Unidas, pese a que esta misma organización reconoce que

matan a unos ocho millones de personas anualmente. La absurda domesticación cultural de este tipo de consumos nocivos, de argumentos a lo sumo políticos, no se condesciende con las realidades científicas. Sorprende, en cambio, que se le exija argumentos de este último tipo a quienes propugnan un reenfoque de la política antidrogas.

En segundo lugar, este trabajo al ir más allá del discurso del fracaso se situó en una esfera de análisis más integral y sugerente, a saber, los estudios de cambio de política exterior. De acuerdo con estos, se obtuvo que los relativos fracasos de la política antidrogas en Colombia no explican por sí mismos el reenfoque de esta durante el gobierno Santos, si no, es posible que ya se hubieran dado desde antes; por el contrario, sólo son parte de la respuesta en una urdimbre de circunstancias poco previsibles: la llegada de un gobierno demócrata a los Estados Unidos y la emergencia de un consenso regional en materia antidrogas, pero sobre todo, el cambio de régimen político en Colombia y el advenimiento de un gobierno con visos de “tercera vía”.

Cuando se trata de analizar la construcción de la identidad estatal, no siempre los académicos incluyen el rol de los agentes y su patrón de creencias. Las teorías tradicionales de política exterior parten de la idea de que la realidad se desenvuelve inherentemente, *i.e.*, considerablemente independiente de las creencias de los *decision-makers*, quienes a lo sumo fungen como una suerte de administradores o reguladores de dicha realidad. Lejos de esto, como se mostró con el modelo de Gustavsson, la realidad adquiere significados en orden con las percepciones de mundo de los tomadores de decisiones. El contraste que en este sentido se hizo de los perfiles psicológicos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos arroja que durante el mandato del primero, su canon de ideas no favorecía las condiciones para una reorientación del prohibicionismo tradicional; no así durante el gobierno del segundo, un presidente de raíces liberales y de ideología más social, abierta y consensual.

Aunque es localmente que Colombia ha sufrido este flagelo, llamó la atención que el nuevo enfoque se persiga en sujeción a los consensos mundiales o mínimamente regionales. Si bien es cierto aquello de la corresponsabilidad, ¿debe ser la solución estrictamente global? Esta idea infundada ha eximido a países como Colombia de su misma responsabilidad en el problema de las drogas pues lo que lo causa tiene la naturaleza de problemas sociales más profundos y locales que pasan a excusarse en los capos o líderes del negocio de las drogas. Es así que no se ha asumido bien el problema de los cultivadores ilícitos quienes se han visto, por lo general, avocados a esto por falta de alternativas lícitas; o la gran desigualdad social como motor del conflicto armado. Pensado

de otro modo, aunque la violencia esté asociada al narcotráfico, sus causas exceden a este; de hecho, hay numerosos casos internacionales donde los mercados ilegales no son violentos, como en países de Asia Central. Para que el narcotráfico sea causa de la violencia de un país, es necesario que su estructura y modelo de desarrollo social sean vulnerables.

En este orden, la victimización tan propia del mandato Uribe ya no puede ni debe ser el camino. Esto parece ser claro en la nueva dirección de la política exterior antidrogas del gobierno Santos y acuerdos como el punto sobre las drogas en la mesa de diálogos de La Habana.

En general, *La nueva política frente a las drogas tras el gobierno Santos* permitió ver que en los cambios de una política exterior, el rol psicológico de los agentes no es un factor menor. Tal como mostró Hermann en 1990 en *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, cambios a distintos niveles, aunque alberguen variaciones sutiles en la política exterior, pueden tener trascendencia en esta, como sucede con lo tocante a las características del líder, sus percepciones, juicios y elecciones. Estas últimas no deben analizarse al modo de un físico o de acuerdo a una teoría deductiva general, sino en la mayoría de las veces como hechos empíricos de la política dados a posteriori y cuya consideración sólo aspira a explicar por qué estos tendieron a ir en tal o cual dirección. Además, aunque estos análisis multidimensionales no sean a veces concluyentes, dentro de los estudios de política internacional pueden ser una herramienta útil en el uso de la evidencia empírica y la valoración de las fuentes de cambio que la orientan.

Las fuentes de cambio descritas acá no pueden predecir a futuro, con exactitud, el curso de las políticas antidrogas en Colombia, en la región y menos en el mundo, pues las mismas condiciones de la política son por naturaleza inestables y mudables, pero sí explican bastante bien cómo se ha llegado al punto actual.

Finalmente, aunque parece haber un nuevo movimiento por el cambio de las políticas antidrogas, el análisis multifactorial demuestra que la tradicional comprensión de estos cambios, al modo de la *realpolitik*, no explican ni suficiente ni satisfactoriamente por qué en Colombia se está dando dicho reenfoque. De hecho, si se mira bien, las gestiones y últimos pronunciamientos regionales en este sentido no son siquiera normativos y se dieron no como un a priori del cambio en Colombia, sino a posteriori, *i.e.*, por solicitud del gobierno Santos y otros países, aunque es cierto que algunos de ellos dieron poco antes el primer paso, pero no han llevado adelante esta tarea tanto como Colombia. Por ello, los

estudios para explicar este fenómeno parecen quedar en deuda al no profundizar *ampliamente* en una visión de *innenpolitik*, donde los factores domésticos juegan un rol en la explicación de la política exterior, como fue aquí el caso.

En este ámbito doméstico el presente trabajo incluyó, por demás, un componente burocrático que tanto Gustavsson como los estudios de Hermann o Gámez incluyeron, más allá de la conducción del líder. Se ha mostrado con esto que la nueva política frente a las drogas hacia la que camina Colombia, incluso ha dependiendo de este componente gracias a las condiciones políticas que ha propiciado un gobierno de unidad nacional, no dadas en mandatos anteriores. Esto ratifica que la política exterior, más que una mera respuesta determinista ante las influencias internacionales, es también, en particular para la actual situación de la política frente a las drogas en Colombia, un *proceso de decisión* que, al decir de G. Allison, responde a un modelo de política burocrática (707-715), claro en la gestión multilateral (regional y mundial) de Santos para el asuntos de las drogas, en las negociaciones de paz con las FARC que abordó este flagelo como uno de sus cinco puntos y en el lobby parlamentario del que ha dependiendo el avance de estos cambios o propuestas.

Es difícil establecer si los cambios y compromisos hechos frente al tema de las drogas en el presente mandato presidencial gozarán de continuidad dado que precisamente acá se ha demostrado que estos resultados son estructurales. Lo que sea esto a futuro es una pregunta tan incierta como la naturaleza misma de la política.

BIBLIOGRAFÍA

- "Que Chávez se ocupe de su casa". *El Tiempo*, 9 Septiembre 2000, 2-14.
- "A un 'cacho' de la penalización". *Semana: Nación*, 6 Octubre 2002, 1.
- "Barack Obama: 'No creo que la marihuana sea más peligrosa que el alcohol'". *La Nación: El mundo*, 20 de enero 2014, 1.
- "Bonanza Marimbera, ¡adiós!". *Semana: Especiales*, 1 Noviembre 1982, 1.
- "Congresistas demócratas apoyan decisión de Santos de suspender uso de glifosato". W Radio [en línea]. 14 de mayo de 2015. <<http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/congresistas-democratas-apoyan-decision-de-santos-de-suspender-uso-de-glifosato/20150514/nota/2760986.aspx>>. [consulta: 12 de mayo de 2016].
- "Corte Suprema aceptó disculpas de Embajador de E.U. por reclamo contra negación de extradiciones". *El Tiempo*, 26 Marzo 2009, 1.
- "Cumbre de Brasilia se 'colombianiza'". *El Tiempo*, 1 Septiembre 2000, 1.
- "Discurso de posesión del Presidente Álvaro Uribe Vélez". *El Tiempo*, 8 Agosto 2002, 1.
- "Este fue el discurso del Presidente Juan M. Santos sobre los 15 años del Plan Colombia". *El Espectador: Política*, 4 Febrero 2016, 1.
- "Farc, a favor de la legalización de las drogas ilícitas". *El Espectador: Paz*, 13 noviembre 2013, 1.
- "Gobierno insistirá en la extradición de 'César' y 'Gafas'". *El Espectador: Política*, 7 Marzo 2009, 1.
- "Hay 121.000 hectáreas de coca: CIA". *El Tiempo*, 14 Febrero 2000.
- "La Tercera Vía de Santos". *Semana: Política*, 28 Junio 2010, 1.
- "Posesión de Samper desde el exterior". *El Tiempo*, 9 Agosto 1994, 1.
- "S. t.". *El Espectador*, 22 mayo 1959, 3.
- "Santos ordena suspender fumigación de cultivos ilícitos con glifosato". *El Espectador: Judicial*, mayo 9 de 2015, 1.
- "Sigue histeria por el Plan Colombia". *El Tiempo*, 1 Septiembre 2000, 1.
- Allison, Graham T. "Conceptual Models and the Cuban Missil Crisis". *The American Political Science Review*. 63. 3 (1969): 689-718.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). *Refugiados en el Ecuador. Datos básicos sobre la operación de ACNUR*. Quito: ACNUR-UNHCR – Dirección General de Refugiados de la Cancillería Ecuatoriana, 2009.
- Álvarez, Ana J. *Las políticas de la droga en el continente americano*. México: UNAM – Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, 1998.
- Arango, Mario y Jorge Child. *Coca-coca: historia, manejo político y mafia de la cocaína*. Bogotá: Editorial Dos Mundos, 1986.
- Ariza, Libardo y Julián Berrio. “Una persona menos por celda’: hacinamiento y reforma penitenciaria”. *Razón pública* [en línea]. 16 de diciembre de 2013. <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/7246-%E2%80%9Cuna-persona-menos-por-celda%E2%80%9D-hacinamiento-y-reforma-penitenciaria.html>>. [consulta: 30 de enero 2016].
- Armenta, Amira; Pien Metaal y Martin Jelsma. “Un proceso en ciernes Cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina”. *Serie Reforma legislativa en materia de drogas*. 21 (2012): 1-16.
- Armenta, Amira. “Una creciente disensión. Las tensas relaciones entre EEUU y América Latina por el desequilibrio de las políticas de drogas”. *TNI* [en línea] <<https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/una-creciente-disension>>. [consulta: 10 de mayo 2016].
- Asamblea General de las Naciones Unidas. *Proyecto de resolución presentado por el Presidente de la Asamblea General “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. Trigésimo período extraordinario de sesiones. New York: Naciones Unidas, 2016.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). *Carta Financiera*. Bogotá: ANIF, 1979.
- Bagley, Bruce and Juan G. Tokatlian. "Dope and'Dogma: Explaining the Failure of US-Latin America Drug Policies". *The United States and Latin America in the 1990s. Beyond the Cold War*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1992. 214-234.
- Bagley, Bruce M. “Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa”. *Colombia Internacional*. 49-50 (2000): 5-38.
- Barco, Carolina. *Reflexiones sobre la política exterior de Colombia 2002-2006*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2006.

- BBC Mundo. “Venezuela y Colombia: años en la cuerda floja”. [en línea]. [consulta: 7 de abril 2016]. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100722_cronologia_relaciones_venezuela_colombia_lr.shtml> .
- Belzner, Jorge y Andrés Rodríguez. “Impacto económico y social del narcotráfico en Colombia de 1980-1995 y sus costos derivados”. *Tesis de Grado*, Universidad de La Salle. Facultad de Economía, 2006.
- Bermúdez, César Augusto. “La doctrina respice polum (‘Mirar hacia el norte’) en la práctica de las relaciones internacionales de Colombia durante el siglo XX”. *Memorias*. 7. 12 (2010): 189-222.
- Blog de la CND en español. Comité Plenario. Proyecto de resolución L8. Apoyo a la colaboración entre la salud pública y el sistema de justicia en el establecimiento de penas alternativas para las personas implicadas en delitos relacionados con las drogas, presentada por EEUU [en línea]. [consulta: 5 de mayo 2016]. Disponible en: <<http://www.cndblogspanish.org/2015/03/comite-plenario-proyecto-de-resolucion.html>> .
- . Segmento Especial sobre la UNGASS: Ministro de Justicia de Colombia, Yesid Reyes Alvarado, en sesión de apertura. [en línea]. [consulta: 5 de mayo 2016]. Disponible en: < <http://www.cndblogspanish.org/2015/03/ministro-de-justicia-de-colombia-yesid.html>> .
- Borda, Sandra. “Estrategias y potencialidades en relación al Sistema Interamericano: la política exterior de Colombia”. *Pensamiento Propio*. 39: *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante* (Edición especial). Buenos Aires: CRIES, 2014. 327-352.
- . “La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión”. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011. 149-177.
- . “Una aproximación constructivista a la guerra estadounidense en contra de las drogas”. *Colombia Internacional*. 54 (2002): 73-102.
- Caicedo, Carlos David. “Erradicación forzosa y persistencia de los cultivos ilícitos en Colombia 1986-2009”. *Tesis de Grado*, Universidad del Valle. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas – Departamento de Economía, 2012.

- Caracol Radio. Ecuador-Colombia: refuerzo militar por Plan Colombia y más refugiados. [en línea]. [consulta: 27 de enero 2016]. Disponible en: <<http://www.caracol.com.co/noticias/internacionales/ecuadorcolombia-refuerzo-militar-por-plan-colombia-y-mas-refugiados/20010104/nota/127967.aspx>>.
- Cardona, Diego. “Colombia: una política exterior hacia el futuro”. *Colombia: entre la inserción y el aislamiento. La política exterior de Colombia en los años noventa*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1997. 340-369.
- Carlsnaes, Walter. “On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization”. *Cooperation and Conflict*. 28. 1 (1993): 5-30.
- Castillo, Fabio. *Los jinetes de la cocaína*. Bogotá, D. C.: Editorial Documentos Periodísticos, 1987.
- Cavagnari, Geraldo. “América del Sur: algunos elementos para la definición de la seguridad nacional”. *Orden mundial y seguridad. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina*. Colombia: Tercer Mundo Editores, 1994. 52-53.
- Cavelier, Germán. *La política internacional de Colombia, 1903-1959* (Tomo III). Bogotá: Editorial Iqueima, 1960.
- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). *El impacto del narcotráfico en la economía. Informe final*. Bogotá: CINEP, 1992.
- Chesnais, Jean-Claude. *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques* (Cahier 113). París: Presses Universitaires de France – Institut National d’Études Démographiques, 1986.
- Child, Jorge y Mario Arango. *Narcotráfico imperio de la cocaína*. Medellín: Percepción, 1984.
- Clínica Ambiental. *Aspersiones aéreas en la frontera: 10 años* (Serie Ciencia con conciencia... desde abajo 1). Quito: El Chasqui Ediciones, 2011.
- Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). *Mitigando la adicción punitiva: alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas*. México, D.F.: CEDD, 2015.
- . *Reforma a las políticas de drogas en América Latina: Discurso y realidad*. México, D.F.: CEDD, 2015.
- Comisión Asesora de Política Criminal. *Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho – APC Colombia – Unión Europea, 2012.

- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Resumen ejecutivo*. Bogotá, D. C.: S. e., 2015.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). *Plan Nacional de Lucha contra las Drogas: Colombia 1998 – 2002*. S. 1.: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2002.
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) - Organización de los Estados Americanos (OEA). *Estrategia Hemisférica sobre drogas. Plan de Acción 2011-2015*. Washington, D. C.: CICAD-OEA, 2011.
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES). *Balance del Plan Colombia en la frontera de Colombia con Ecuador: contraproductos y crisis humanitaria*. Colombia: CODHES, 2003.
- Contraloría General de la República. *Plan Colombia: Cuarto informe de Evaluación*. Bogotá, D. C.: Contraloría General de la República - Oficina de Comunicaciones y Publicaciones, 2003.
- Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ). Extradición en Colombia durante el siglo XXI. [en línea]. [consulta: 30 de abril 2016]. Disponible en: <<http://www.cej.org.co/index.php/todos-justi/2558-extradicion-en-colombia-durante-el-siglo-xxi>>.
- Correa, Néstor Raúl. “La jurisprudencia constitucional sobre la despenalización del consumo mínimo de drogas y su relación con el derecho al libre desarrollo de la personalidad”. *Tesis de Pregrado*, Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Derecho, 1999.
- De la Calle, Humberto. “El acuerdo con las FARC sobre narcotráfico”. [en línea]. [consulta: 14 de junio 2016]. Disponible en: <<http://www.las2orillas.co/palabras-de-humberto-de-la-calle-sobre-el-acuerdo-en-el-punto-4-narcotrafico-y-cultivos-ilicitos/>>.
- Delegaciones del Gobierno y las FARC. “Comunicado conjunto N° 36”. *El Tiempo, Política*, mayo 16 de 2014, 1.
- Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE). *Las sustancias químicas y el tráfico de estupefacientes*. Bogotá, D. C.: DNE, s. f.
- Durango, Edison y Luis E. Londoño. “Ilicitud del narcotráfico en Colombia ¿Iniciativa local o imposición extranjera?”. *Estudios de Derecho*. 143: 64 (2007): 17-43.
- Duro, Rosa. “Plan Colombia o la paz narcótica”. *Revista Ópera*. 2: 2 (2002): 87-116.

- Embajada de los Estados Unidos de América en Bogotá. Asistencia estadounidense al Plan Colombia. [en línea]. [consulta: 14 de junio 2016]. Disponible en: <<http://spanish.bogota.usembassy.gov/pcolombia004.html>>.
- Executive Office of the President of United States. *National Drug Control Strategy 2011*. Washington, D. C.: Executive Office of the President of United States, 2011.
- . *National Drug Control Strategy 2015*. Washington, D. C.: Executive Office of the President of United States, 2015.
- Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y otros. *Observaciones de la Misión Internacional a la frontera ecuatoriana con Colombia*. Provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos (Ecuador): FIDH, 2005.
- Fernández, Elsa María. *El narcotráfico y la descomposición política y social. El Caso de Colombia*. México: Plaza y Valdés Editores, 2002.
- Fishmann, Robert M. "Rethinking State and Regime: Southern Europe's Transition to Democracy". *World Politics*, 42. 3 (1990): 422-440.
- Gámez, Alba E. "Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 69 (2005), 127-151.
- Gaviria, Alejandro y Daniel Mejía. *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, 2011.
- Gil, Laura. "La política exterior de Santos y de Uribe: quiebres con continuidades, continuidades con quiebres". *Razón pública* [en línea]. 9 de octubre de 2011. <<http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2458-la-politica-exterior-de-santos-y-de-uribe-quiebres-con-continuidades-continuidades-con-quiebres.html>>. [consulta: 14 de junio 2016].
- Goldmann, Kjell. "Change and Stability in Foreign Policy: Détente as a Problem of Stabilization". *World Politics*. 34 : 2 (1982), 230-266.
- . *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.
- Gómez, Hernando. "El tamaño del narcotráfico y su impacto económico". *Economía colombiana*. 226-227 (1990), 8-17.
- . "La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución, características e impacto económico". *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá: Ediciones Unidas/CEI/CEREC, 1990. 57-86.

- Gómez, María Victoria. "Evaluación del Plan Colombia en el período 1998-2004". *Tesis de postgrado*, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Facultad de Postgrado en Gestión Pública, 2005.
- González, Camilo. "Política antidroga y Plan Colombia: existen alternativas". *Razón pública* [en línea]. 26 de octubre de 2009 <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/595-polca-antidroga-y-plan-colombia-existen-alternativas>>. [consulta: 14 de junio 2016].
- González, Mabel. *Desterrados. El desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Médicos Sin Fronteras, 2001.
- Gros, Christian. "Los campesinos de las cordilleras frente a los movimientos guerrilleros y a la droga: ¿actores o víctimas?". *Análisis Político*. 16 (1992): 5-22.
- Grossman, Herschel y Daniel Mejía. "The war against drug producers". *Economics of Governance*. 9: 1 (2008): 5-23.
- Guridi, Luis. "Crisis económica y droga en la región andina". *Cuadernos de trabajo de Hegoa*. 18 (1997): 1-33.
- Gustavsson, Jakob. *The Politics of Foreign Policy Change. Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press, 1998.
- Guzmán, Eduardo. *Tratados y convenios de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1939.
- Hagan, Joe. "Domestic Political Regime Changes and Third Voting Realignments in United Nations, 1946-84". *International Organization*. 43. 3 (1989): 505-541.
- Hallenberg, Jan. *Foreign Policy Change: United States Foreign Policy Toward the Soviet Union and the Peoples Republic of China, 1961-1980*. Stockholm: Department of Political Science - Stockholm University, 1984.
- Hermann, Charles F. "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy". *International Studies Quarterly*. 34. 1 (1990): 3-21.
- Holsti, Kalevi. *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen and Unwin, 1982.
- Inciardi, James A. *La guerra contra las drogas. Las políticas públicas frente al continuo avance de la heroína, la cocaína, el crack, el delito y el SIDA*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- Isacson, Adam; Ingrid Vaicius y Abbey Steele. "Is Plan Colombia dead? The true behind the numbers". *Center for International Policy* [en línea]. 27 de Octubre de 2000. <<http://www.ciponline.org/research/entry/is-plan-colombia-dead>>.

- Isacson, Adam. “Ponencia sobre Plan Colombia dada por Adam Isacson el sábado 16 del 2001 en la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) en Bogotá”. *Center for International Policy* [en línea]. 16 de septiembre de 2001. <<http://www.ciponline.org/research/entry/ponencia-sobre-plan-colombia>>.
- Jiménez, Germán. Despenalizar cultivos ilícitos descongestiónaría cárceles. [en línea]. [consulta: 29 de enero 2016]. Disponible en: <<http://hsbnoticias.com/despenalizar-cultivos-il%C3%ADcitos-descongestionar%C3%ADa-c%C3%A1rceles-40048>>.
- Kalmanovitz, Salomón y Rafael H. Bernal. “Análisis macroeconómico del narcotráfico en la economía colombiana”. *Drogas, poder y región en Colombia. Economía y Política*. Tomo 1. Bogotá, D. C.: CINEP, 1994.
- Kalmanovitz, Salomón. *El impacto del narcotráfico en la economía. Informe final*. Bogotá, D. C.: CINEP, 1992.
- Kapur, Sahil. “Marijuana & Drug War Questions Dominate Obama's YouTube Chats -- President Backs Prohibition, Agrees Drug Debate ‘Legitimate’”. *Alternet* [en línea]. 27 de enero de 2011. <http://www.alternet.org/story/149709/marijuana_%26_drug_war_questions_dominated_obama's_youtube_chats_-_president_backs_prohibition_agrees_drug_debate_'legitimate'>. [consulta: 12 de mayo 2016].
- Keohane, Robert. and Joseph Nye. *Power and Interdependence*. New York – San Francisco – Boston: Longman, 2001.
- La F.m. *Comisionado de Paz dice que “consumidores de droga europeos tienen las manos manchadas de sangre”*. [en línea]. [consulta: 14 de junio 2009]. Disponible en: <<http://www.lafm.com.co/noticias/2009-12-09/comisionado-de-paz-dice-que-consumidores-de-droga-europeos-tienen-las-manos-manchadas-de-sangre#ixzz3zGFKhTjf>>.
- La Rota, Miguel. “Muchos bobos y pocos capos”. *La Silla Vacía* [en línea]. 25 de junio de 2013 <<http://www.dejusticia.org/#!/actividad/1532>>. [consulta: 30 de enero 2016].
- Lasagna, Marcelo. “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”. *Revista CIDOB d'afers internacionals*. 32 (1996): 45-64.
- . “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”. *Estudios Internacionales*. 28. 111 (1995): 387-409.
- League of Nations. Advisory Committee on Traffic in Opium and Other Dangerous Drugs. *Report to the Council on the Work of the Twentieth Session Held at Geneva from May 20th to June 5th, 1935*. Ginebra: Liga de las Naciones, 1935.

- Matthiesen, Tatiana. *El arte político de conciliar. El tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá, D. C.: FESCOL-Fedesarrollo-CEREC, 2000.
- Mattié, Mailer. “Las fumigaciones del Plan Colombia”. *Biodiversidad*. 37 (2000): 8-11.
- Mejía, Daniel. “Las consecuencias de la aspersión de cultivos ilícitos”. *El Espectador, Nacional*, diciembre 6 de 2013, 1.
- . *Evaluación económica del Plan Colombia*. Cuadernos Fedesarrollo 29. Bogotá, D. C.: Fedesarrollo - La Imprenta Editores, 2009.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. *Control para el manejo de sustancias químicas*. Bogotá, D. C.: MinJusticia, s. f.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (República de Colombia). *Política Exterior de Colombia 2002-2006. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia. 2004.
- Molano, Alfredo. *Selva adentro. Una historia oral de la colonización del Guaviare*. Bogotá, D.C.: El Áncora Editores, 1987.
- . *Siguiendo el corte: relatos de guerras y tierras*. Bogotá, D. C.: El Áncora Editores, 1989.
- Molina Giraldo, Jesús María. “La identificación de los colombianos con Álvaro Uribe Vélez: del cálculo de los discursos al goce del fuego cruzado”. *Tesis de master*, Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas – Escuela de Psicoanálisis, 2011.
- Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Mujica, María Eugenia y Francisco Thoumi. “Las negociaciones de paz y la participación de las guerrillas colombianas en el narcotráfico”. *Colombia internacional*. 36 (1996): 41-47.
- Mulholland, John. “Juan Manuel Santos: 'It is time to think again about the war on drugs'”. *The Guardian, World*, noviembre 12 de 2011, 1.
- Musto, David F. “Patterns in U.S. drug abuse and response”. *Drug policy in the Americas*. Ed. Peter Smith. San Diego: University of California, 1993.
- Obama, Barack. *Palabras del Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, en la conmemoración de los 15 años del Plan Colombia*. Washington D. C.: Presidencia de la República de Colombia, 2016.

- Observatorio de Drogas de Colombia. Insumos de Colombia para el Primer Borrador del Documento de Resultados de la UNGASS sobre Drogas del 2016. [en línea]. [consulta: 5 de mayo 2016]. Disponible en: <<http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/material%20consulta/colombia-borrador-resultados-UNGASS-Drogas2016.pdf>>.
- Office of National Drug Control Policy. *The National Drug Control Strategy: 1998. A Ten Year Plan*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1998.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). *Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*. New York: UNODC, 2009.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2012*. S. I.: UNODC, 2013.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) y Gobierno de Colombia. *Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2014*. S. I.: UNODC, 2015.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). *Desarrollo alternativo. Evaluación temática mundial. Informe final del síntesis*. Nueva York: Naciones Unidas, 2005.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC). *Informe Mundial sobre las drogas 2011*. New York: Naciones Unidas, 2011.
- Oficina de Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (UNODCCP). *Global Illicit Drug Trends 2000*. New York: ONU, 2000.
- Oficina del Presidente de la República. *Plan Colombia. Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República de Colombia, 1999.
- Oficina Ejecutiva del Presidente (Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas). *Estrategia Nacional de Control de Drogas (Resumen)*. Washington, D. C.: Executive Office of the President of United States, 2010.
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Wola) y Transnational Institute (TNI). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Buenos Aires: WOLA, 2010.
- Organización de los Estados Americanos (OEA) y Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de

- Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas. *Escenarios para el problema de las drogas en las Américas 2013-2025*. Washington, D. C.: OEA, 2012.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). *El informe de drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos*. Guatemala: OEA, 2014.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). *El problema de las drogas en las Américas*. Washington, D. C.: Secretaría General de la OEA, 2013.
- Orjuela E., Luis Javier. “Uribe versus Santos: del enfrentamiento personal a la diferencia ideológica”. *Revista de Estudios Sociales*. 52 (2015): 201-207.
- Pabón, Aleida. *Trayectoria institucional del desarrollo alternativo en San Pablo y Cantagallo*. Bogotá, D. C.: CIDER - Universidad de los Andes, 2012.
- Pardo, Diana. “Las áreas prioritarias de la relación birregional entre la Unión Europea y la CAN”. *Revista Colombia Internacional*. 44 (1998): 18-27.
- Pastrana, Andrés. “Experiencias en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo”. Andrés Pastrana [en línea]. 2004. <<http://andrespastrana.org/portfolio-items/experiencias-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico-y-el-terrorismo/>>. [consulta: 14 de junio 2016].
- Pinzón, Luis y Hernando Sotelo. “Efectos de los cultivos ilícitos sobre el medio natural en Colombia”. *Revista Gestión integral en Ingeniería Neogranadina*. 3: 2 (2011): 1ss.
- Pizarro, Rafael y Beatriz Londoño. *Derechos humanos de la población desplazada en Colombia. Evaluación de sus mecanismos de protección*. Bogotá, D. C.: Centro Editorial Universidad del Rosario, 2005.
- Presidencia de la República de Colombia. “La lucha contra los carteles y las narcoguerrillas”. *La lucha contra las drogas ilícitas. 1996, un año de grandes progresos*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República, 1997. 24-25.
- . *Documento Oficial del Gobierno colombiano sobre el Plan Colombia*. Bogotá, D. C.: S. e., 1999.
- Presidencia de la República y Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. *Dinámica reciente de la violencia en Cali*. Bogotá, D. C.: Teck Color Editores, 2006.
- Puentes, Ángela María. “El narcotráfico”. *Verdadabierta.com* [en línea]. 2008. <<http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-la-historia/farc/139-el-narcotrafico>>. [consulta: 8 de marzo 2016].
- Quispe, Andrés. “Flujo de dólares del narcotráfico: aproximaciones metodológicas y elementos prospectivos para el análisis de su magnitud actual”. *Pretextos*. 5 (1993).

- Ramos, Francesca. "Colombia y Venezuela, una década de relaciones perdidas". *Razón Pública* [en línea]. 2011. <<http://www.razonpublica.com/index.php/internacional-temas-32/1679-colombia-y-venezuela-una-decada-de-relaciones-conflictivas.html>>. [consulta: 15 de junio 2016].
- Red de Solidaridad Social (RSS). *Desplazamiento forzado en Colombia: magnitud, extensión territorial y grupos poblacionales afectados*. Documento mecanografiado. S. l.: RSS, 2001.
- República de Colombia. Departamento de Planeación Nacional. *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para construir la paz* (Tomo I). Bogotá, D. C.: DNP, 1998.
- Restrepo, Luis. "La política exterior de Colombia: La estrella polar está de vuelta". *Colombia, cambio de siglo: Balances y perspectivas*. Bogotá, D. C.: Planeta Colombiana Editorial, 2000.
- Rivera, Luis G. "Aporte a la historia de la coca en Colombia". *Ensayos*. 13 (1998): 147-156.
- Robles, Francisco. "Identidad e imagen nacional: variables internas de la política exterior". *Revista Colombia Internacional*. 33 (1996): 3-11.
- Rosati, Jerel A., Joe D. Hagan and Martin W. Sampson, eds. *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: University of South Carolina Press, 1994.
- Roy, Joaquín. "La asistencia europea a Colombia". *Revista Colombia Internacional*. 51 (2001): 5-27.
- Sáenz, Eduardo. "La 'prehistoria' de la marihuana en Colombia: consumo y cultivos entre los años 30 y 60". *Cuadernos de Economía*. 47: XXVI (2007): 205-222.
- . "La prehistoria del narcotráfico en Colombia. Serie documental: desde la Gran Depresión hasta la Revolución Cubana". *Innovar. Revista de Ciencias administrativas y Sociales*. 8 (1996): 65-92.
- Salgar, Daniel. "Putumayo: el fracaso en la lucha contra cultivos ilícitos". *El Espectador, Nacional*, septiembre 7 de 2014, 1.
- Salmore, Barbara y Stephen A. Salmore. "Political Regimes and Foreign Policy". *Why Nations Act. Theoretical Perspectives Jor Comparative Foreign Policy Studies*. Estados Unidos: Sage Publications, 1978. 103-122.
- Samper, Ernesto *¡Colombia sale adelante!* Bogotá: E.C.M. Impresores, 1989.

- . “Discurso de bienvenida del señor presidente de la República de Colombia, Ernesto Samper Pizano, en la sesión inaugural de la XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados”. *Colombia Internacional*. 31 (1995): 28-32.
 - . “Discurso del señor presidente de la República de Colombia, S. E. doctor Ernesto Samper Pizano, en la celebración de los 50 años de la ONU”. *Colombia Internacional*. 32 (1995): 39-41.
 - . “Los subrepresentados”. *La abstención*. Bogotá, D. C.: Fondo Editorial ANIF, 1980. 21-35.
 - . “Marihuana: Entre la represión y la legalización”. *Marihuana: Legalización o represión*. Bogotá, D. C.: Biblioteca ANIF, 1979. 1-8.
 - . *Drogas. Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. Bogotá, D. C.: Debate, 2013.
- Samuel Buitrago. “S. n”. *El Espectador*, diciembre 3 de 1986, s. p.
- Santos, Juan M. “El perfil que hizo de sí mismo Juan Manuel Santos”. *El Espectador, Política*, junio 15 de 2014, 1.
- . *Debate sobre las drogas debe ser franco y global (Discurso ante Naciones Unidas)*. Bogotá, D. C.: Sala de Prensa de la Presidencia de la República, 2012.
 - . *Declaración del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, al término de la reunión con el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela*. Santa Marta: Presidencia de la República, 2010.
 - . *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos al intervenir en el Foro Empresarial Colombia – Guatemala*. Bogotá, D. C.: Sala de Prensa de la Presidencia de la República, 2016.
 - . *Discurso del Presidente Juan Manuel Santos Calderón*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República, 2010.
 - . *Intervención del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en su 65 Periodo de Sesiones Ordinarias*. New York: Presidencia de la República, 2010.
 - . *La Tercera Vía: una alternativa para Colombia*. Bogotá, D. C.: Aguilar, 1999.
 - . *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en el Foro ‘Política de Drogas, tras 25 años de la muerte de Luis Carlos Galán: ¿Qué tanto hemos avanzado?’*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República, 2014.

- Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento. *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Bogotá, D. C.: OEA- CICAD - Closing the Gap - Ministerio de Justicia y del Derecho, 2015.
- Silva-Colmenares, Julio. “Colombia: crisis del crecimiento económico. Expresión en el comportamiento de la oferta final 1990-2002”. *Economía y Desarrollo*. 2. 2 (2003): 37-61.
- Suárez, Marco Fidel. *Sueños de Luciano Pulgar*. Bogotá, D. C.: Editorial ABC, 1954.
- Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Operations of the Committee on Foreign Relations (United States Senate). *Drugs, Law, Enforcement and Foreign Policy*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1989.
- Thoumi, Francisco. *Colombia: opportunities and constraints to source reduction of coca and cocaine. Report to the office and Technology Assessment*. S. l.: U.S. Congress, 1992.
- Tickner, Arlene. “La ‘guerra contra las drogas’: las relaciones Colombia-Estados Unidos durante la administración Pastrana”. *Plan Colombia: Ensayos críticos*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional, 2000. 217-223.
- . “Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia”. *Colombia Internacional*. 49-50 (2000): 39-61.
- Timochenko. “La discusión que se viene sobre el narcotráfico”. *Farc-ep* [en línea]. [consulta: 16 de mayo de 2016]. Disponible en: <<http://farc-ep.co/?p=2662#>>.
- Timothy Pratt. “Obama: ‘Drug addiction is a health problem, not a criminal problem’”. *The Guardian, World*, marzo 30 de 2016, 1.
- Tobón, Santiago e Isabel Gutiérrez. “Política de drogas en Colombia: congestión y corrupción, otras caras del fracaso”. *Razón Pública* [en línea]. 2015. <<http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8290-pol%25C3%25ADtica-de-drogas-en-colombia-congesti%C3%B3n-y-corrupci%C3%B3n,-otras-caras-del-fracaso.html>>. [consulta: 15 de junio 2016].
- Tokatlian, Juan Gabriel. “Colombia en guerra: las diplomacias por la paz”. *Desarrollo Económico*. 39: 155 (1999): 339-360.
- . “La mirada de la Política exterior de Colombia ante un nuevo milenio: ¿ceguera, miopía o estrabismo?”. *Colombia Internacional*. 48 (2000): 35-43.
- . “La polémica sobre la legalización de drogas en Colombia, el Presidente Samper y los Estados Unidos”. *Latin American Research Review*. 35: 1 (2000): 37-83.

- . *Drogas, dilemas y dogmas. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo Editores, 1990.
- . *Estados Unidos y los cultivos ilícitos en Colombia: los trágicos equívocos de una fumigación fútil*. Berkeley: University of Berkeley, 2001.
- . *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*. Bogotá, D. C.: Grupo Editorial Norma, 2000.
- Tovar, Hermes. “El fin de la guerra fría y la guerra contra las drogas”. *Reden: revista española de estudios norteamericanos*. 15-16 (1998): 195-207.
- Transnational Institute (TNI). “Desarrollo alternativo: una introducción. Una introducción para la revisión de mitad de período de la UNGASS 2003”. *TNI* [en línea] <<https://www.tni.org/es/issues/alternative-development/item/2170-desarrollo-alternativo-introduccion>>. [consulta: 15 de junio 2016].
- U.S. Department of State. *Bureau of International Narcotics Matters, International Narcotics Control Strategy Report 2000*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 2001.
- Uprimny, Rodrigo. “Uribe Vélez, las drogas y la prohibición”. *La Silla Vacía* [en línea]. 12 de abril de 2012 <<http://lasillavacia.com/elblogueo/dejusticia/32649/uribe-velez-las-drogas-y-la-prohibicion>>. [consulta: 19 de mayo 2016].
- Uribe, Álvaro. “Legalizar las drogas: más tragedias que beneficios”. *El Colombiano, Histórico*, abril 10 de 2012, 1.
- Vallejo, Margarita. “Ecuador y Colombia: una frontera problemática”. *Mama Coca* [en línea]. S. f. <http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/vallejo-margarita_ecuador-y-colombia.doc>. [consulta: 8 de febrero de 2016].
- Vargas, Carlos E. “Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia”. *Cuadernos de Economía*. 23. 41 (2004): 109-141.
- Vargas, Ricardo. “Cultivos Ilícitos en Colombia: elementos para un balance”. *Narcotráfico en Colombia: Economía y Violencia*. Bogotá, D. C.: Fundación Seguridad y Democracia, 2005. 87-144
- . “Fumigaciones y política de drogas en Colombia: ¿fin del círculo vicioso o un fracaso estratégico?”. *Guerra, sociedad y medio ambiente*. Bogotá, D. C.: Foro Nacional Ambiental, 2003. 353-396
- . *Fumigación y conflicto. Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo Editores – TNI – Acción Andina, 1999.

- Walker, William O. III. *Drug Control in the Americas* (2a. ed.). Albuquerque: University of New Mexico Press, 1989.
- Waltz, Kenneth N. *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: Editorial Nova, 1959.
- Welch, David A. *Painful Choices. A theory of Foreign Policy Change*. New Jersey: Princeton University Press, 2005.
- Youngers, Coletta A. *Informe del IDPC. La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático*. S. l.: IDPC, 2011.
- Zelinsky, Wilbur. "The hypothesis of the mobility transition". *The Geographical Review of Economics and Statistics*. 61. 2 (1971): 219-249.
- Zirnite, Peter. *Reluctant Recruits: The U.S. Military and the War on Drugs*. Washington, D. C.: WOLA, 1997.

Documentos jurídico-gubernamentales

- Bureau of Narcotics. U.S. Treasury Department. *Trattic in Opiurn and Other Dangerous Drugs Ior the year ended December 31, 1932*. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1933.
- Congreso de Colombia. *Ley 11 del 15 de septiembre de 1920*. Bogotá: Congreso de la República, 1920.
- . *Ley 118 del 22 de noviembre de 1928*. Bogotá: Congreso de la República, 1928.
- . *Ley 365 del 21 de febrero de 1997*. Bogotá: Congreso de la República, 1997.
- Corte Constitucional de la República de Colombia – Consejo Superior de la Judicatura (Sala Administrativa). *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los datos legislativos hasta 2010*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional de Colombia, 1991.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Sexta Cumbre de las Américas. *Comunicado de los jefes de Estado y de Gobierno sobre la realización de la Conferencia internacional de ministros de relaciones exteriores y jefes de organismos nacionales especializados contra el problema mundial de las drogas*. OEA/Ser.E, CA-VI/CO.4/12. Cartagena de Indias: OEA – VI Cumbre de las Américas, 2012.
- Jefes de las Delegaciones de la Conferencia de Lima sobre el Problema Mundial de las Drogas. *Declaración de Lima “Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas*. Lima: Conferencia de Lima sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2012.

- Mercosur. *Comunicado Conjunto de las Presidentas y Presidentes de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados*. Paraná: XLVII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, 2014.
- Naciones Unidas. *Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas 1988*. Viena: Naciones Unidas, 1988.
- . *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Acta final*. New York: Naciones Unidas, 1961.
- . *Convenio para la supresión del tráfico ilícito de drogas nocivas*. Ginebra: Naciones Unidas, 1936.
- Odría, Manuel A. (Presidente de la Junta Militar de Gobierno). *Decreto-Ley N° 11046 del 13 de junio de 1949*. Lima: Junta Militar de Gobierno, 1949.
- Presidencia de la República de Colombia. *Decreto 1041 del 1 de mayo de 1984*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República de Colombia, 1984.
- . *Decreto 494 del 27 de febrero de 1990*. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República de Colombia, 1990.
- . *Decreto 95 del 11 de febrero de 1938*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, 1938.
- República de Colombia y Estados Unidos de América. *Anexo al Acuerdo General sobre Asistencia Económica, Técnica y otra Asistencia Relacionada entre el gobierno de la Republica de Colombia y el gobierno de los Estados Unidos de América*. Santafé de Bogotá: República de Colombia y Estados Unidos de América, 2000.
- República de Colombia. Ministerio de Gobierno. *Ley 30 del 31 de enero de 1986 (Estatuto Nacional de Estupefacientes)*. Bogotá, D. C.: República de Colombia – Ministerio de Gobierno, 1986.
- República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social. *Resolución 1816 del 12 de mayo de 2016*. Bogotá, D. C.: República de Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social, 2016.
- República de Colombia. Ministro del Interior y de Justicia. *Decreto 177 del 24 de enero de 2008*. Bogotá, D. C.: República de Colombia - Ministerio del Interior y de Justicia, 2008.
- Sociedad de las Naciones. *Convenio para limitar la manufactura y regular la distribución de estupefacientes – Protocolo de firma*. Ginebra: Sociedad de las Naciones, 1931.

- The White House. U.S. Department of Justice National Institute of Justice. Office of Nat'l Drug Control Policy. *National Drug Control Strategy*. Washington, D. C.: The White House, 1990.
- U.S. Department of Justice Drug Enforcement Administration (DEA). *National Drug Threat Assessment Summary 2014*. Washington: DEA Intel Publications, 2014.
- UNASUR. *II Reunión Extraordinaria del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas – CSPMD. Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo: UNASUR, 2015.
- United States Congress. House of Representatives. *Narcotic Control Act of 1956*. Public Law 728-84th Congress. Chapter 629-2nd Session. H.R. 11619. Washington, D. C.: United States Congress, 1956.