

La lucha contra las drogas: fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política

The war on drugs: Failure and the beginning of a new policy

Enviado: 14 de febrero de 2016 / Aceptado: 8 de marzo de 2016

Mauricio Alejandro Bedoya Jiménez*

“Si quieres que las cosas cambien no hagas siempre lo mismo”
Albert Einstein

“doing the same thing over and over again and expecting different results.”
Albert Einstein

Forma de citar este artículo en APA:

Bedoya Jiménez, M. A. (2016). La lucha contra las drogas: fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política. *Drugs and Addictive Behavior*, 1(2), 237-254.

Resumen

Son muchas políticas de corte represivo las que se han implementado desde hace más de 50 años por parte de los países productores y consumidores de drogas, con el fin no solo de disminuir la producción de éstas, sino también su consumo. Hoy, cuando se ha intentado todo tipo de coerción posible en contra de los mercados ilegales de drogas, el mundo se ha dado cuenta de que los costos (económicos, sociales, ambientales y humanos) de su implementación han sobrepasado los beneficios. Es el momento de incluir cambios legislativos en las políticas impartidas por los distintos organismos del orden mundial, cambios donde la salud y el ser humano sean el principal objetivo de la fracasada lucha contra las drogas.

Palabras clave

Política de drogas, Costos, Beneficios, Salud, Mercados Ilegales.

Abstract

Drug producer and consumer countries in the last 50 years have tried to implement many repressive policies, as an effort to reduce both production and consumption; after trying all sorts of coercion measures against the illegal drug markets, the world has come to realize that economic, social, environmental and human costs have exceeded the benefits. It is time to include legislative changes in the policies from different worldwide organizations, changes in which health and the person are the center elements of the failed war on drugs.

Keywords

Drug policy, costs, benefits, health, illegal markets.

* Economista. Coordinador de las Especializaciones en Finanzas y en Responsabilidad Social Empresarial. Fundación Universitaria Luis Amigó. Correo: mauricio.bedoyajir@amigo.edu.co

Introducción

Uno de los grandes problemas que enfrenta hoy por hoy nuestra sociedad tiene que ver con las drogas ilegales; de allí que muchos organismos internacionales se han preocupado por la implementación de políticas en pro de su solución y la lucha contra las drogas se ha convertido en un gran problema para los hacedores de políticas públicas. La implementación de dichas políticas ha sido una de las principales complicaciones que se ha presentado en busca de una solución a este “fenómeno”.

La construcción de dichas políticas ha estado direccionada por tratados de corte internacional que abordan este tema. Las primeras normatividades fueron dadas a partir de la Convención de La Haya de 1912, giraron en torno a la regulación de sustancias como el opio (Organización de Estados Americanos, [OEA] 2006). Para 1961, la normatividad se concentró en las drogas que eran extraídas de plantas como la marihuana y la coca (Convención Única de la ONU, 1961); los dos objetivos básicos de esta normatividad eran: 1) el uso de drogas con fines científicos y medicinales y 2) prohibir el acceso a ciertas sustancias para otros usos.

Luego, en 1971 apareció el Convenio de las Naciones Unidas entorno a las Sustancias Sicotrópicas, de esta manera drogas sintéticas como las anfetaminas, benzodiazepinas, barbitúricos psicodélicos, fueron incluidas en la lucha contra las drogas. Al finalizar la década de 1980, se incorporaron a la lucha contra las drogas otras facetas del narcotráfico; por ejemplo, en 1988 se empiezan a regular los precursores químicos y también tomar medidas que enfrenten el lavado de dinero¹.

El desarrollo de la legislación internacional sobre la lucha contra las drogas ha servido para que distintos países hayan liberalizado ciertos aspectos de sus políticas de control, en su mayoría en el área de la demanda², contrario a lo ocurrido con la represión. Aunque se ha desarrollado una legislación marco relacionada con el tema, esto no ha sido óbice para que los países implementen distintas políticas a su interior, que varían desde la imposición de la pena de muerte para delitos de drogas -como el caso de países del Medio Oriente-, hasta la creación de salas de inyección de heroína en Canadá, Suiza y otros países de Europa Occidental (OEA, 2006).

Las políticas desarrolladas han sido influenciadas por instituciones como la Organización de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Comunidad Andina de Naciones y, principalmente, por Estados Unidos. Por su parte, las relaciones internacionales colombianas han estado orientadas por la política

¹ Para ampliar información relacionada con las convenciones sobre control internacional, se puede acceder al sitio <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/conventions.html>

² En el caso colombiano, mediante el artículo 2 de la Ley 30 de 1996 se ha buscado despenalizar el uso personal de drogas como la marihuana, el hachis y la cocaína, al respecto el uso permitido es de 20 gr, 5 gr y 1 gr, respectivamente. La Corte Suprema de Justicia por medio de sentencia C-221/94, Rad. 35978, permitió la no aplicación de sanciones cuando las cantidades están dentro de los límites para uso personal o ligeramente por encima de los mismos.

antidrogas (Rojas, 2013) y han sido permeadas por el discurso prohibicionista promovido en el ámbito mundial y dispuesto por conferencias, especialmente de las Naciones Unidas, en las cuales se buscaba, entre otros aspectos, controlar la producción, el mercadeo y consumo de dichas drogas, además del lavado de activos por los actores de la industria de las drogas ilegales (Thouni, 2005). En cuanto a las políticas relacionadas con el consumo, un estudio realizado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública (2014) refleja que en Colombia la percepción relacionada con el impacto de la campaña del Gobierno para la prevención del consumo de drogas y la rehabilitación tiene una evaluación negativa del 49 por ciento.

Cuentos Chinos

El abordaje de la lucha contra las drogas en los países se ha dado no solo en desarrollo de las directrices de las convenciones firmadas por la ONU, sino también, por el liderazgo asumido por los Estados Unidos al respecto desde 1971, cuando su Presidente Richard Nixon declaró abiertamente una lucha frontal contra las drogas y luego, en 1973 crea la DEA (Drug Enforcement Administration). Estos abordajes han estado centrados esencialmente en hacer creer que puede ocasionarse una reducción de las drogas mediante un control de la demanda orientado en aspectos como: 1) legislación punitiva, castigando esencialmente al consumidor de drogas y al productor, 2) implementando una lucha férrea contra las drogas partiendo del supuesto que el aumento en su precio, disminuye el consumo 3) al controlar la demanda se controlará de forma conexas la oferta y 4) si se controlan los escalones más bajos de la cadena de tráfico de drogas (consumidores, microtráfico y “mulas”), se podrá lograr el desmantelamiento de redes criminales (Touzé, Goltzman, Amorín, Cymerman y Pawlowicz, 2012).

En Colombia han pasado más de 40 años desde que empezaron a implementarse las primeras políticas orientadas a la erradicación de la marihuana, en respuesta a la aparición de su cultivo en la Sierra Nevada de Santa Marta (Samper, 2013), asumiendo a lo largo de estos años diferentes políticas de tipo represivo. Al respecto, es preciso señalar que la orientación del diseño de las políticas ha tenido una influencia de la teoría económica. No obstante, tal y como lo plantea Bedoya (2015), estas políticas han estado concentradas equivocadamente en la reducción de la oferta, cometiendo errores interpretativos:

El primero de ellos se origina a partir de quiénes son los responsables de la existencia de la violencia ocasionada por el narcotráfico. Desde el prohibicionismo, la violencia es causada por los consumidores, ello como resultado del nivel de agresividad que genera el consumo de las sustancias ilícitas, poniendo en riesgo a otras personas (Becker, Murphy, & Grossman, 2004)³.

³ Gary S. Becker & en su obra *Crime and Punishment: An Economic Approach*, concibe al individuo criminal como un individuo con racionalidad, pues este siempre actuará en función de la utilidad de sus decisiones.

En segundo lugar, la teoría económica básicamente enseña que toda demanda crea su oferta. Desde este punto de vista, racionalmente los esfuerzos de la lucha contra la droga deberían estar enfocados desde la demanda, es decir, los consumidores; no obstante, de manera poco racional la mayoría de los esfuerzos han estado direccionados desde la oferta, es decir, los productores; la base de este concepto es la lógica de los mercados legales -en los cuales una reducción de la oferta ocasiona un aumento del precio de los bienes-, de tal forma que así se pueda disminuir el consumo ilegal de drogas.

Al respecto, Mejía & Posada (2007) demuestran que lo que se acaba de plantear no es cierto y lo sustentan en el aumento de la productividad en los cultivos de coca, que ha hecho que la curva de oferta se desplace hacia la derecha y, como tal, sus precios disminuyan. En el mismo sentido, autores como Raffo (2011) al revisar algunos estudios, (veáse el estudio de producción y tráfico de Cocaína: ¿Que sabemos nosotros? , realizado por los autores Daniel Mejía y Carlos Posada (2007); la microeconomía de la producción y el tráfico de la cocaína en Colombia (2013) efectuado por Daniel Mejía y Daniel Rico), plantean que aunque el precio de los estupefacientes debería incrementar como consecuencia de la agresiva lucha contra éstos, la realidad indica que han disminuido durante la última década, lo anterior tiene su sustento en el comportamiento inelástico de la demanda; sobre este asunto, Gaviria y Mejía (2013) han encontrado que la elasticidad del precio de la demanda por cocaína es de aproximadamente -0.6, lo que quiere decir que un aumento del 1% en el precio de la cocaína ocasionará tan solo una disminución del 0.6 en la demanda de ésta. En este punto es preciso ilustrar que erróneamente Colombia durante las décadas de los 80's y 90's creyó que al combatir y dismantelar los poderosos carteles de Medellín y de Cali, el problema de las drogas desaparecería no solamente como consecuencia del debilitamiento de quienes eran los dueños de la oferta de drogas en el país, sino también por el aumento de sus precios; la evidencia demostró lo contrario, el precio nunca aumentó y la oferta de drogas se "atomizó" al aparecer un sinnúmero de pequeños carteles de drogas que aprendieron a diversificar el negocio incursionado en bienes raíces y en el tráfico de armas. Hoy, los narcotraficantes colombianos que no tienen como competir con los carteles Mexicanos, se han dedicado al abastecimiento de la demanda interna, lo cual ha dado origen a las llamadas ollas del microtráfico⁴, que se han ido apoderando poco a poco de grandes territorios urbanos en las ciudades (Revista Semana, 2016). Según Beltrán y Garzón (2014), las ventas de marihuana y de cocaína en el país ascienden anualmente a 275 millones de dólares, mientras que las ventas totales del microtráfico se elevan en las ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla a 354 millones de dólares; algunas cifras indican que cerca de 5.000 personas en el país hacen parte de forma directa de las redes del microtráfico (Revista Semana, 2016).

Y el tercer error tiene que ver con la inadecuada interpretación de uno de los principios básicos de la economía: los individuos responden a los incentivos (Mankiw, 2009). La lucha contra las drogas ha generado que sus productores y comercializadores no quieran salir del desarrollo de su actividad, pues existe el incentivo de

⁴ Algunos cálculos estiman que cerca de 5.000 personas pueden estar haciendo parte de organizaciones dedicadas al microtráfico en Colombia.

los precios y las ganancias de las drogas; para el 2008, según Mejía (2013), el ingreso anual bruto por hectárea para un campesino podía ascender a \$8.103.000 por año, frente a unos costos de mano de obra por hectárea de \$2.225.000 y de insumos agrícolas por hectárea de \$2.760.000, lo que genera una ganancia de \$3.950.000 por hectárea al año, es decir que el campesino obtiene una rentabilidad del 47%⁵. Para el caso de un comercializador, sus ganancias están orientadas por la diferencia existente entre el precio de producción y el de comercialización, es así como un kilo de hoja de coca tiene un valor de US \$1.3, ese mismo kilo al ser transformado en cocaína tiene un valor de US \$2.340, pero al colocarlo en el exterior su precio se incrementa a US \$27.000 en Estados Unidos y a US \$53.000, si es llevado a Europa (El tiempo, 2015).

La evidencia: los costos de la lucha contra las drogas han superado las utilidades económicas y los beneficios sociales

Pese a la gran cantidad de políticas que se han implementado alrededor del mundo⁶, con el fin de controlar -como ya se dijo- básicamente la oferta de drogas, sus resultados dejan mucho que desear, por cuanto han sido múltiples los costos que se han producido, algunos de éstos se resumen a continuación:

Desviación de las políticas públicas de gobierno

Durante los cuatro últimos gobiernos de Colombia, el tema de las drogas ha sido monopolizado por la agenda política, dejándolo por fuera de lo que se denomina la esfera pública, en donde podría estar sujeto a dinámicas orientadas por el debate público. En este sentido, es importante tener en cuenta que el hecho relacionado con la priorización en las políticas públicas del tema de las drogas ilícitas, ha dado pie a lo que se podría denominar un desplazamiento de las políticas públicas del gobierno, virando la atención total a este tema; los recursos económicos también han debido desviarse, por lo cual la financiación de políticas sociales no relacionadas con las drogas ilícitas ha sido relegada a un segundo plano (Comisión Global sobre Política de Drogas, 2014).

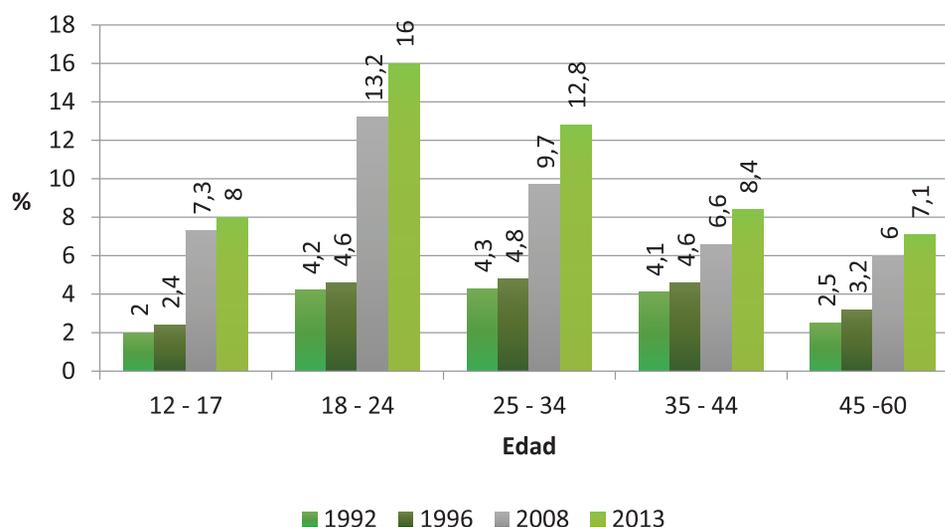
⁵ Existen propuestas como las presentadas por el Expresidente de Colombia Cesar Gaviria, quien ha señalado que el Gobierno podría comprar los cultivos ilícitos a los campesinos y de esta manera, garantizarles un ingreso (CM&.com.co, 2015).

⁶ Para el caso Colombiano es preciso tener en cuenta que el marco normativo relacionado con la lucha contra las drogas se compone de: prohibición del consumo, lucha contra el crimen organizado (derecho penal), herramientas represivas de tipo administrativo (erradicación de cultivos, sustitución de cultivos, interdicción entre otros y la prevención y educación. El marco moderno internacional de control de drogas está integrado por convenciones de las Naciones Unidas: 1961, 1971 y 1981; convenciones que plantean el castigo con penas de prisión. (OEA, SSM y Cicad, 2015).

Los escasos resultados de las políticas en la lucha contra las drogas

Dichas políticas en Colombia han estado en su mayoría orientadas a combatir el consumo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas. Respecto al consumo de drogas, según la Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC/OMS, 2013), entre el 2008 y el 2012, el consumo aumentó en 40 millones, al pasar de 203 millones a 243 millones, es decir, el incremento es de un 18%; y la prevalencia de vida a nivel mundial pasó de 4.6 por ciento a 5.2 por ciento; para el caso colombiano, según el Ministerio de Justicia y del Derecho (2014), la prevalencia de vida pasó del 8.8 por ciento en el 2008 al 12.2 por ciento en el 2013, siendo la marihuana (3.3 por ciento de prevalencia) y la cocaína (3.2% por ciento de prevalencia) las drogas más consumidas. De acuerdo al Observatorio de Drogas de Colombia ([ODC] 2015), a nivel mundial la prevalencia de la marihuana es del 4% y la prevalencia del consumo de cocaína es del 0,4%⁷. Al respecto, la figura 1 muestra como entre 1992 y 2013 se elevó de forma tangencial el consumo de drogas por parte de los diferentes grupos por edades en el país.

Figura 1: Consumo de drogas en Colombia por edad



Tomado de Cesed citando a Camacho, Gaviria y Rodríguez (2014), con datos DNE y OCD.

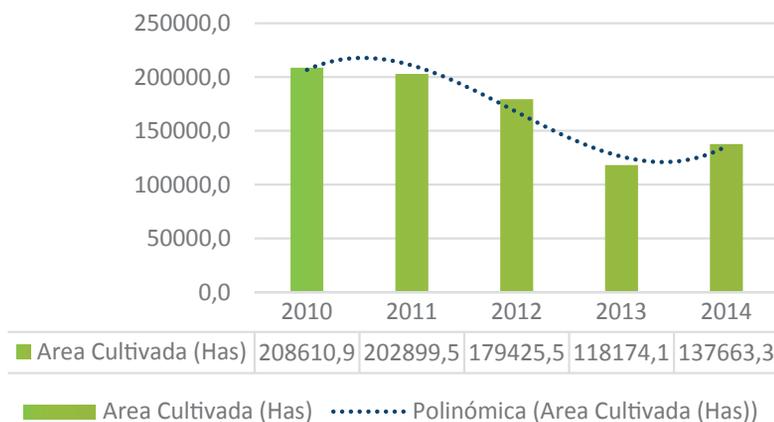
Tal y como se puede apreciar en la figura 1, el grupo de edad comprendido entre los 18 y 24 años es el que más ha incrementado el consumo de drogas en el periodo de 1992 y 2013; el aumento fue de un 280.52%, al pasar de un consumo de 4.2% en 1992, a 16% en 2013.

⁷ Un estudio del 2015 realizado por el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes encontró que la edad promedio de iniciación en las drogas que en 1932 era los 25 años, en el 2014 pasó a ser a los 14 años.

En cuanto a las políticas orientadas a combatir a los comercializadores, éstas han ocasionado un efecto colateral relacionado con la población carcelaria del país. Según estadísticas, en el año 2003 el total de personas que se encontraban en la cárcel producto de delitos relacionados con drogas ascendió a 11.454; a enero de 2015 esta cifra fue de 23.516 (incluye tanto sindicados como condenados) (INPEC, 2015), es decir que en un periodo de doce años la población carcelaria del país se duplicó. En promedio, cada año cerca de mil personas ingresaron a las cárceles del país como resultado de delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes⁸; el agravante de esta situación radica en que países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay no cuentan con un sistema carcelario que pueda garantizar las condiciones mínimas de salubridad de sus reclusos (Transnational Institute TNI, & Wola, 2011). En este punto, es importante tener en cuenta dos aspectos: a) no existen datos certeros que permitan identificar la clase de participación de estas personas en la cadena de producción, es decir, si solo estamos hablando de raspachines, cultivadores, mulas, pequeños distribuidores o dueños de la producción⁹, y b) al revisar la cadena de producción y comercialización se puede concluir que en la cadena de producción cualquiera de sus actores son fáciles de sustituir.

Ahora bien, el aumento de esta población carcelaria supondría que debería existir una disminución de la oferta y comercialización de drogas ilícitas como producto de su penalización; no obstante, al revisar las cifras relacionadas con el área sembrada por cultivos ilícitos se puede constatar que en los últimos dos años, tal y como se muestra en la figura 2, dicha área creció en 16.57 por ciento al pasar de 118.171,1 hectáreas cultivadas en el 2013, a 137.663,3 hectáreas cultivadas en el 2014, siendo el aumento real de cultivos ilícitos de 19.492,2 hectáreas (United Nations Office on Drugs and Crime, [UNODC], 2015).

Figura 2. Cultivos ilícitos (Has)¹⁰



Tomado de: UNODC. Monitoreo de Cultivos de Coca 2014

Nota: Se toman datos reportados por el ODC con relación a los cultivos de cocaína y amapola.

⁸ Según Amon, Pearhosue, Cohen y Schleifer (2014), cerca de 235.000 personas se encuentran detenidas en China y el Sudoeste Asiático como consecuencia del porte ilegal de drogas.

⁹ En Colombia, cerca del 98% de los detenidos por delitos relacionados con el narcotráfico no desempeñaban un papel importante en esta actividad (Campero et al., 2013).

¹⁰ Solo incluye datos relacionados con el cultivo de amapola y cocaína, no se registran datos relacionados con los cultivos de marihuana más si con su erradicación manual, la cual ascendió en el 2015 a 134.65 Has y con una incautación que ascendió a 182.71 toneladas.

Los cultivos de coca fueron los que más crecieron en el país durante el 2013 y el 2014, estos aumentaron en 43.38 por ciento, pasando de 48.487,3 Has cultivadas a 69.518,7 Has cultivadas; respecto a esta última cifra, el 12 de julio de 2015 el periódico El Espectador publicó que “el incremento de la producción potencial de cocaína es aún más fuerte. De una producción potencial media en 2013 de 290 toneladas métricas se pasó a una de 442 toneladas métricas, un incremento de 52%” (párr. 2).

Este aumento de los cultivos ilícitos contrasta con los esfuerzos que ha realizado el Gobierno Nacional con la implementación de los programas de erradicación manual de cultivos y de aspersión aérea; la figura 3 muestra el comportamiento de estos esfuerzos, entendiéndose que no existe una relación entre la reducción de éstos y el aumento de los esfuerzos.

Figura 3. Relación de los cultivos ilícitos de drogas con la aspersión aérea y la erradicación manual de estos



Tomado de: Observatorio de Drogas de Colombia (2015) – Cálculos propios.

Como puede observarse, existen periodos en los cuales los cultivos aumentaron pese al crecimiento sustancial en los esfuerzos de su erradicación, por lo cual no existe una correspondencia entre ambos.

Ahora bien, si tenemos en cuenta los recursos económicos que Colombia ha invertido en la lucha contra las drogas frente a los resultados obtenidos, puede decirse que dicha “inversión” ha sido improductiva y demasiado costosa. Durante el periodo comprendido entre 1999 y 2008, el país y el Gobierno de los Estados Unidos, gracias al Plan Colombia, invirtieron alrededor de US \$12.840 millones, con ello se logró una disminución del 50% de las hectáreas cultivadas de coca al pasar de aproximadamente 160.000 a 80.000 Has cultivadas, lo que equivale a 8.888,88 Has por año, es decir, cada hectárea en la que se ha disminuido la producción de droga le costó al país la suma de US \$160.5 millones (Bedoya, 2015). Estos recursos equivalen a 360 mil millones de

pesos, si se toma en cuenta la tasa de cambio representativa (TRM) a 2007, y alrededor de 524,5 mil millones de pesos al 2016¹¹, recursos con los cuales el país hubiera realizado inversión social en aspectos como educación, vivienda y salud.

Otras cifras y fenómenos asociados a la lucha contra las drogas tienen que ver con las externalidades causadas por el consumo. En primer lugar, se encuentra el daño causado a la salud, un ejemplo es el riesgo que existe del aumento de contagio de VIH causado por el uso no adecuado de jeringas hipodérmicas que terminan siendo contaminadas por ser compartidas¹². En Rusia, por ejemplo, 666.000 personas de una población de 1.8 millones que se inyectan drogas, se encuentran infectadas con el virus VIH, esto ocurre por la prohibición que existe en dicho país de los programas de intercambios de jeringas y agujas (Comisión Global sobre Política de Drogas, 2014). Por su parte, en Estados Unidos, de acuerdo con la UNODC/OMS (2013), solamente en el 2010 se generaron 20.000 muertes por sobredosis relacionadas con drogas ilícitas; en segundo lugar se encuentra la pérdida de bosques como consecuencia de su tala para la preparación de los cultivos de coca, según la UNODC (2015), el cultivo de cocaína generó una pérdida entre los años 2001 y 2013 de alrededor de 230.000 Has de éstos.

En tercer lugar se cuentan las pérdidas humanas ocasionadas por el sistema de erradicación manual de cultivos de coca implementado por el Gobierno Colombiano. De acuerdo con datos obtenidos por la Revista Semana (2015), en los últimos diez años 197 personas murieron erradicando cultivos ilícitos, mientras 687 personas fueron heridas. Vale la pena mencionar que en países como Brasil, alrededor del 50% de los homicidios cometidos en las calles se relacionan con la lucha contra las drogas (Szabo de Carvalho, 2014). Por su parte, en México, durante los últimos 6 años, cerca de 100.000 personas han perdido la vida por situaciones relacionadas con la violencia a causa de las drogas, lo que representa ocho veces más de las personas que murieron en las guerra de Irak y Afganistán (Canales, 2014). Así mismo, al hablar del microtráfico es preciso tener en cuenta el “espiral” de problemas que termina causando: cuando una banda se toma algún lugar para ejercer lo que se denomina el narcomenudeo, se incrementan los actos delictivos a causa de lo llamado el “destierro y desplazamiento” de quienes habitan dicha zona, incrementando de esta manera el hurto, las extorsiones y las lesiones personales, tanto de los nuevos dueños de la zona como de aquellos consumidores que necesitan recursos para obtener sus dosis. Por último, el hecho que la edad de inicio al consumo de drogas se ha disminuido drásticamente, influye en gran medida en el aumento de lo que se denomina narcomenudeo junto a las zonas escolares; esto explica la gran cantidad de arrestos que se han realizado alrededor de los colegios; en julio del año pasado se arrestaron a cerca de 1.000 expendedores de drogas en 19 colegios de cuatro departamentos de Colombia¹³ (Revista Semana, 2016).

¹¹ De acuerdo al Banco de la República, para el 31 de diciembre de 2008 la TRM era de \$2.243,59 y para el 9 de enero de 2016, ésta fue de \$3.268,17.

¹² En su mayoría, estas son usadas por los adictos a los derivados de los opiáceos como la heroína. El medicamento naloxona, que sirve para contrarrestar los efectos de las sobredosis con los opiáceos, no se encuentra disponible universalmente.

¹³ Según el Director Nacional de Seccionales y Seguridad Ciudadana de la Fiscalía General de la Nación, Luis González, la Fiscalía junto con la policía Nacional alcanzaron a incautar a las redes que operan alrededor de los colegios cerca de 926 kilos de cocaína y una tonelada de marihuana.

Las cifras anteriores permiten identificar dos aspectos esenciales: i) los costos que han sido asumidos como resultado de la lucha contra la droga empiezan a ser mayores que los beneficios o utilidades económicas y sociales conseguidos por dicha lucha en busca de la reducción del consumo; ii) es necesario tener en cuenta que hoy por hoy no existe una fórmula mágica para poder solucionar el problema de las drogas a nivel mundial, local y regional, eso implica entonces abordar este problema desde un paradigma distinto al de la prohibición y su componente punitivo; es necesario abordar esta temática con un pensamiento innovador que puede ser evaluado continuamente para permitir valorar objetivamente los resultados obtenidos. Colombia ha entendido que es necesario cambiar el paradigma represivo de la lucha contra las drogas, es así como el Presidente Santos, el 22 de septiembre de 2015 lanzó la estrategia integral de sustitución de cultivos buscando como objetivos la reducción de los mismos y mejorar las condiciones de vida de cientos de campesinos; el plan comenzó a aplicarse en los departamentos de mayor producción de coca: Putumayo y Nariño; y tiene 6 frentes: i) inversión social; ii) sustitución; iii) interdicción¹⁴; iv) investigación y judicialización; v) prevención y atención al consumo y, vi) reformas institucionales. Sus objetivos esencialmente son: la reducción del delito asociado al narcotráfico, disminución de vulnerabilidades de las zonas afectadas por los cultivos ilícitos y la atención integral del consumo de las drogas (Gobierno de Colombia, 2015).

El cambio de paradigma

Pese a que no resulta para nada fácil salir del paradigma prohibicionista en el cual nos encontramos, dado que muchas de las políticas antidrogas se encuentran cimentadas en la coerción, para la OEA (2006) existen muchas políticas alrededor del mundo que pueden de alguna manera suavizar la multidimensionalidad generada por las drogas, una de ellas está orientada por el paso de las políticas prohibicionistas actuales hacia las políticas controladas en relación con las drogas como la cocaína, la marihuana, la heroína y las metanfetaminas, legalizando¹⁵ unas de éstas para su venta en algún tipo de forma que permita tanto su uso médico como el uso medicinal. Sin embargo, es necesario tener cuidado al no cometer un error más: pasar de un fundamentalismo prohibicionista a un fundamentalismo legalizador (Samper, 2013). El Estado entonces, debe convertirse en un ente regulador que permita controlar el mercado de las drogas mediante licencias para la producción y la comercialización o tener el monopolio de éste en relación con todas las actividades del mercado de las drogas: cultivo, producción y comercialización.

El cambio de paradigma obliga no solamente a la distinción clara de quiénes conforman el mercado ilegal de las drogas, sino también de las posibles consecuencias que podría traer la legalización. En cuanto al primer aspecto, es preciso que se haga una diferenciación precisa en la legislación de todos los agentes que intervie-

¹⁴ Según el Observatorio de Drogas de Colombia (2015), hace referencia a la política destinada al control e incautación (terrestre, aéreo, fluvial y marítimo) que se hace durante las etapas de procesamiento, refinación, producción y transporte de actividades como: a) ingreso, producción y tráfico de sustancias químicas; b) desmantelamiento y destrucción de laboratorios de producción de sustancias ilícitas, hoja de coca, marihuana, latex y PBC; c) incautación de cocaína, heroína y sus derivados.

¹⁵ La primera vez que se habló de legalización fue en 1997 en la Junta de Fiscalización de las Naciones Unidas, al establecer que era necesario un cambio en las políticas prohibicionistas como resultado de la aparición de grupos que abogaban por una mirada asociada a la reducción del daño resultado del uso de drogas.

nen en el mercado de las drogas: los campesinos que cultivan drogas como la coca, la amapola o la marihuana; quienes trafican las drogas ilegales y son los dueños de la producción; los procesadores; las personas del común que transportan la droga; aquellos intermediarios que terminan exportándola; los pequeños expendedores; los consumidores que se la compran a éstos y los drogodependientes. Por su parte, las consecuencias relacionadas con la legalización (Comisión Global de Política de Drogas, 2014) giran principalmente en torno a aspectos como:

- En los países en los cuales la producción de droga ha logrado cruzar todas las barreras de tipo social, con condiciones sociales, políticas y económicas adversas, como la corrupción y reducción del poder del Estado (OEA, 2006), un giro de las políticas prohibicionistas podría traer consigo consecuencias positivas a través de un cambio de paradigma.
- La violencia causada en aquellos países donde la producción de droga es elevada, ha ocasionado grandes problemas sociales, entre ellos el desplazamiento, el amedrentamiento y la gran cantidad de muertos que se generan. Lo anterior implica que una aparente legalización de las drogas podría disminuir las estadísticas que se generan en aquellos países productores de drogas ilícitas.
- Estados donde sus instituciones son débiles y las democracias son incipientes presentan un desafío aún más grande cuando de legalización se quiere hablar; la insurgencia y la corrupción impulsadas por el mercado ilegal de la droga tienen una gran influencia en la forma como las políticas públicas orientadas hacia las drogas son confeccionadas.

La priorización de la salud como objetivo fundamental

El nuevo enfoque que se instaurare debe estar orientado por una política pública de salud, cimentado en las orientaciones que al inicio de este documento se describieron por parte de la OEA, es decir, la protección de la salud y el bienestar de la humanidad¹⁶ (2013) por tanto, es necesario que se diferencie entre dos aspectos fundamentales: aquellos problemas suscitados por el consumo de las drogas como la dependencia y la sobredosis y los que han sido producto de las externalidades de políticas antidrogas represivas, como el aumento de la delincuencia y la violencia asociada a ésta; referente a este tema, es importante recalcar como la UNODC (2013) ha establecido que solo un diez por ciento de las personas que consumen drogas en todo el mundo pueden ser catalogadas como usuarios problemáticos.

¹⁶ Convenciones de la ONU sobre el Control de Estupefacientes de 1961, 1971 y 1988, disponibles en: www.unodc.org/unodc/treaties/index.html

Al respecto, es preciso entender que según la OEA (2013):

Ningún sistema que permita el acceso legal a las drogas eliminará el daño total relacionado con las drogas más de lo que pueda hacer cualquier sistema de prohibiciones y represión. De la manera que la cuestión siempre termina en una comparación: ¿Cuál es la mezcla de políticas que funciona mejor? (p. 17).

Abordar el problema desde la visión de la salud pública es esencial para el cambio del paradigma represivo (respecto al enfoque represivo véase, entre otros, Bedoya, 2015; Consorcio Internacional de Política de Drogas, 2014; Fundación Ideas para la Paz, 2014; Garzón, 2015; Ponton y Duque, 2015; Samper, 2013). De esta forma, las políticas públicas orientadas a combatir el consumo y el tráfico deberán estar alineadas con los objetivos planteados en las convenciones de la ONU; la salud y el bienestar humano deberían ser el eje central de toda acción. Este abordaje necesariamente debe ser asumido desde tres ejes centrales: 1) prevención en la reducción de los daños (dependencia, sobredosis por consumo y transmisión de enfermedades); 2) inversión social en comunidades marginadas y con pocas oportunidades; y 3) el desarrollo de políticas públicas que busquen la dignificación y desarrollo del ser humano. Su desarrollo permitirá entonces evidenciar la promulgación de los derechos humanos (Observatorio de Drogas de Colombia, 2015).

Es así como los estados deben empezar a pensar en garantizar el acceso controlado a las drogas, diseñando los protocolos adecuados que permitan la producción, comercialización y consumo de forma regulada, ya sea con fines medicinales o recreativos. Incluso, la normatividad relacionada con el control de drogas actual de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) ha publicado dos documentos importantes: “Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de 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” (UNODOC, 2013a) y “Disposiciones relativas a políticas de drogas de los tratados de fiscalización internacional de drogas” (UNODOC, 2013b). Documentos con la suficiente flexibilidad, que permiten realizar un cambio del abordaje que hasta ahora se le ha dado a la lucha contra las drogas, dejando a un lado los aspectos relacionados con la delincuencia y los delitos que giran en torno a las drogas y centrándose más en aspectos relacionados con la salud (Consorcio Internacional de Política de Drogas, 2015).

Cohesión y no coerción

Es claro que la idea de un mundo sin drogas es casi una utopía. El pretender suprimir el consumo de drogas es prácticamente imposible y por ende, la eliminación de su producción tampoco podría darse; no olvidemos que para muchos indígenas -como el caso de Bolivia o Colombia-, la practica milenaria de la masticación o mameo prevalece dentro de su población, o que sustancias como el tabaco y el alcohol conviven en todas nuestras so-

ciedades. Por otra parte, es necesario comprender que existen a su vez no solamente drogas blandas y duras, sino también -como ya se dijo- consumidores ocasionales y drogodependientes. Lo anterior conlleva a que en sí de facto todas las drogas no pueden pretender “legalizarse”, mientras unas drogas pueden ser legalizadas, otras deberán ser regularizadas y ello debe realizarse de forma progresiva de acuerdo con las características propias de cada una y los riesgos asociados a su consumo y su probabilidad de adicción. Es preciso entender entonces, que la legalización o regularización se debe realizar no precisamente porque las drogas sean buenas, sino porque son altamente peligrosas y traen consigo grandes daños (físicos, psicológicos, ambientales, económicos y sociales).

En cuanto a los consumidores, deben adoptarse políticas diferentes a la punitiva en relación con los agentes que hacen parte del mercado de las drogas. Por ejemplo, para los consumidores que no son drogodependientes, se podría pensar en orientaciones de tipo sanitario tales como: información pedagógica sobre usos y consecuencias, acompañamiento de tipo psicológico y la adopción de medidas que permita reducir el aislamiento y la exclusión social. En el caso de los drogodependientes, las medidas pueden estar orientadas al acceso de tratamiento psicosocial y farmacológico.

Las políticas de drogas no pueden seguir siendo el reflejo de la voluntad e imposición de unos pocos organismos y países, que pese a tratar de abogar por la seguridad y el “bienestar” de las personas sobre las que recaen, no han sido la solución al problema. Estas políticas deberían estar permeadas por varios aspectos: a) es necesario concientizarse que hoy existe una corresponsabilidad en este tema y por lo tanto, la confección de las nuevas políticas debe ir orientada no solamente a los países que son productores de droga o por los que se hace el tránsito de éstas, también deben estar orientadas a los países consumidores; b) las políticas implementadas requieren de una coordinación entre los distintos países y organismos del orden nacional e internacional, por lo cual se hace necesario la presencia de una multilateralidad entre países y entidades que permita un solo objetivo: la reducción al máximo de los daños causados por la lucha contra las drogas, y c) el nuevo enfoque de lucha contra las drogas no puede convertirse en una lucha fundamentalista más, debe permitirse una independencia nacional que le faculte, dentro de un marco regulatorio, implementar las políticas y estrategias que más se adecuen a sus realidades.

Conclusiones

Pensar en la prohibición de las drogas ha resultado ser la peor solución que se ha podido tomar. El mercado de las drogas como la marihuana, la cocaína, las anfetaminas, se encuentra dominado no solamente por las remuneraciones de tipo económico que reciben los productores, los distribuidores y los dueños de la producción, sino también por los incentivos relacionados con el placer que genera el consumo de las drogas en los consumidores. De tal forma que el abordaje de cualquier tipo de política de drogas deberá ir relacionado con la reducción de los daños; finalmente, la lucha contra una droga dará origen a otra droga, por tanto lo que debe implementarse es volver “legal” aquello que se ha declarado como ilegal, para de esta forma tener un control sobre este tipo de mercados haciéndolos visibles; al respecto Nadelman (2014) plantea lo que hay que hacer es sacar los mercados de drogas ilegales a la luz y regularlos de la manera más inteligentemente posible, para reducir tanto los daños infligidos por las drogas como por las leyes prohibicionistas.

Ha resultado evidente que la lucha contra las drogas ilícitas ha fracasado; herramientas como la erradicación de cultivos o la interdicción no han dado los resultados esperados. Para un cultivador resulta sencillo reubicar sus cultivos, el sustituir un insumo por otro no es complicado, es bastante fácil. Cuando se “elimina” del mercado un cartel de drogas aparece otro nuevo e incluso, como en el caso de Colombia, aparecen muchos más. Esta lucha no solamente se ha perdido, también ha generado consecuencias negativas: pérdidas humanas y de recursos naturales, desviación de recursos estatales de inversión social, aparición de pequeños grupos delincuenciales denominados Bacrim y las consecuencias derivadas de estos.

La política obtusa de crimen y castigo que hoy gobierna la lucha contra las drogas debe dejar a un lado la criminalización de los consumidores de drogas y los agricultores que participan en el cultivo de drogas; esta política ha tenido resultados nefastos al llenar las cárceles de los países con reclusos que no son los causantes del consumo de las drogas, lo que termina agravando los problemas. El aumento de la población carcelaria por delitos contra las drogas no ha tenido efecto alguno ni en la disminución de los cultivos de las drogas ni en su consumo, más sí en el aumento de problemas relacionados con la salud como es el caso del VIH. Los recursos despilfarrados con este enfoque errado son enormes.

Es preciso que los países cambien la forma de medir la efectividad de sus políticas contra las drogas, deberán implementar indicadores de impacto que permitan tener una dimensión distinta de los resultados de estas políticas. Las estadísticas relacionadas con la erradicación de cultivos, los arrestos, las incautaciones o

encarcelamientos deben ir acompañados de otros indicadores como la salud pública, la reducción de los daños, reducción de la violencia y aumento del bienestar y demás, que permitirán reorientar las políticas de drogas hacia una dimensión más humana y menos “guerrerista”.

Es hora de introducir cambios a las legislaciones vigentes relacionadas con el control de las drogas. Las orientaciones realizadas por la ONU por medio de convenciones confeccionadas hace más de 50 años necesitan ser ajustadas a las nuevas realidades mundiales. El contexto en el cual fueron creadas, ya no tiene nada que ver con el mundo globalizado que hoy nos gobierna. Debe plantearse un debate abierto relacionado con la liberalización de las drogas, pensando en sus costos y beneficios.

Referencias

- Amon, J., Pearhosue, R., Cohen, J., & Schleifer, R. (2014). Compulsory drug detention in East and Southeast Asia: evolving government. UN and donor responses. *International Journal of Drug Policy*, 25(1), 13–20.
- Becker, G. S. (1974). Crime and Punishment: An Economic Approach. En: Becker, G. S. & Landes, W. (eds) *Essays in the Economics of Crime and Punishment*. (p. 1-54). Recuperado de: <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>
- Becker, G. S., Murphy, K. M., & Grossman, M. (2004). *The economic theory of illegal goods. The case of drugs*. Massachusetts: National Bureau of Economic Research. Recuperado de: http://www.nber.org/papers/w10976.pdf?nes_window=1.
- Bedoya, M. (2015). *Prohibición e interdicción: una mirada errónea del mercado de las drogas*. Panel: Legalización de drogas. Congreso Internacional de Adicciones, Medellín–Colombia.
- Beltrán, I., y Garzón, J. (2014) Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia. *Serie mercado de drogas y violencia*, 2, 1-16. Recuperado de: <http://www.druglawreform.info/images/stories/dmv2-s.pdf>
- Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas. [Cesed]. (2014). Drogas y políticas de drogas en Colombia. Universidad de los Andes: Facultad de Economía. Recuperado de: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2896>
- Canales, R. (2014). *The deadly genius of drug cartel*. Recuperado de https://www.ted.com/playlists/262/talks_for_understanding_the_dr

Campero, J., Barrancos, H., Vargas, R., Vergara, E., Brombacher, D., Stover, E., y Plenart, M. (2013). *De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas de drogas*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá: Mavarac.

CM&.com.co. (4 de junio de 2015). *Expresidente César Gaviria propone que el estado suministre drogas a los adictos y compre las cosechas de coca*. Recuperado de: <http://cmi.com.co/expresidente-cesar-gaviria-propone-que-el-estado-suministre-drogas-a-los-adictos-y-compre-las>.

Comisión Global de Política de Drogas. (2014). *Asumiendo el Control. Caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Washington: Open Society Foundations. Recuperado de: <http://www.gcdpsummary2014.com/bienvenidos/#foreword-from-the-chair-es>

Consortio Internacional de Política de Drogas. (2014). *La nueva postura de la ONUDD sobre la política de drogas: avances y desafíos*. Recuperado de: <http://www.intercambios.org.ar/wp-content/uploads/2014/03/IDPC.pdf>.

Consortio Internacional de Política de Drogas. (2015). *El Camino a la UNGASS 2016: Peticiones del IDPC en materia de procesos y políticas*. Recuperado de: https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/UNGASS-asks_External_04-2015_SPANISH.pdf.

Elespectador.com. (12 de julio de 2015). *Fuerte aumento de cultivos de coca y producción de cocaína en Colombia*. *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fuerte-aumento-de-cultivos-de-coca-y-produccion-de-coca-articulo-569738>.

Eltiempo.com. (2015). *Los rostros de la droga*. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/Multimedia/especiales/legalizacion-drogas-col/>.

Fundación Ideas para la Paz (2014). *Solución al Problema de Drogas Ilícitas*. *Boletín de Paz*, 34. Recuperado de: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5339f0120fdbd.pdf>.

Garzón, J. (2015). *Duro contra los débiles, débiles frente a los duros: Las leyes de drogas y el accionar policial*. Wil Center – Latin American Program.

Gaviria, A., y Mejía, D. (2013). *Políticas Antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Gobierno de Colombia. (2015). *Plan Integral de Sustitución de Cultivos*. Bogotá D.C: Autor.

INPEC. (junio de 2015). *Informe estadístico*. Bogotá D.C: Ministerio de Justicia.

Mankiw, N. (2009). *Principios de Economía* (5ª Ed.). Mexico: Cengage Learning Editores.

- Mejía, D. (2013). Informalidad: teoría e implicaciones de política. En: Posada C. E. *El mercado de trabajo en Colombia: hechos, tendencias e instituciones* (pp. 1-32). Bogotá: Banco de la República.
- Mejía, D. & Posada, C. (2007). Cocaine Production and Trafficking: What do we know? *Borradores de Economía. Banco de la República*, 444. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra444.pdf>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Estudio Nacional de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013*. Bogota D.C: Alvi Impresores.
- Nadelman, E. (2014). Why we need to end the War on Drugs. Recuperado de: http://www.ted.com/talks/ethan_nadelmann_why_we_need_to_end_the_war_on_drugs?language=es.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2015). Reporte de drogas de Colombia. Recuperado de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/OD0100311215_reporte_de_drogas_de_colombia.pdf.
- Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública. (2014). Estudio 2013- 2014. Política de Drogas, Reformas y Nuevos Lenguajes. Santiago de Chile: Asuntos del Sur.
- Organización de Estados Americanos. (2013). *El problema de las drogas en las Américas*. Whashington: OAS Cataloging-in-Publication Data.
- Organización de Estados Americanos (OEA), Secretaría de Seguridad Multidimensional (SSM) y Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (Cicad). (2015). *Informe Técnico Sobre Alternativas al Encarcelamiento Para los Delitos Relacionados con Drogas*. Bogotá: Gobierno de Colombia, Secretaría técnica.
- Organización de Naciones Unidas. (ONU). (1961). Convención Única de 1961 sobre estupefacientes. Recuperado de: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf
- Ponton, D., y Duque, C. (2015). Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013. En B. Caiuby Labate y T. Rodrigues (Eds). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 187-208). México: CIDE.
- Raffo, L. (2011). La teoría económica de los bienes ilegales: una revisión de la literatura. *Revista Sociedad y Economía*, 20, 291-311. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/soec/n20/n20a12.pdf>
- Rojas, D. M. (2013). Las relaciones Colombia–Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿Llego la hora del post-conflicto?. *Revista Universidad Nacional de Colombia*, 26(79), 121-138.
- Revista Semana. (9 de mayo de 2015). Qué hacer con la coca. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-hacer-con-la-coca/426913-3>.

- Revista Semana. (23 de enero de 2016). Microtráfico: la mayor amenaza. *Revista Semana*, 1760. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/microtrafico-amenaza-seguridad-ciudadana/457684-3>
- Samper, E. (2013). *Drogas: prohibición o legalización: una nueva propuesta*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.
- Szabo de Carvalho, I. (2014). *4 lessons I learned from talking a stand against drugs and gun violence*. Recuperado de https://www.ted.com/playlists/262/talks_for_understanding_the_dr
- Touzé, G., Goltzman, P., Amorín, E., Cymerman, P., y Pawlowicz, M. (2012). Consideraciones del Alcance Legislativo en torno a La Ley de Drogas. *Revista Debate Público*, 2(4), 63-70. Recuperado: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/web_revista_4/pdf/09_Touze.pdf
- Thouni, F. E. (2005). Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas. Algunas referencias al caso colombiano. En M. Ardila, D. Cardona, y S. Ramírez. *Colombia y su política exterior en el siglo XXI* (pp. 271-298). Bogotá, Colombia: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, FESCOL.
- Transnational Institute TNI, & WOLA. (2011). *Systems Overload—Drug laws and prisons in Latin America*. Amsterdam/Washington: Open Society Institute. Recuperado de: http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/TNIWOLA-Systems_Overload-def.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) [La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Col.]. (2013a). *Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de 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*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/_UNODC-ED-2014-1/UNODC-ED-2014-1_V1388517_S.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) [La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Col.]. (2013b). *Disposiciones relativas a políticas de drogas de los tratados de fiscalización internacional de drogas*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) [La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Col.]. (2015). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2014*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- UNODC/OMS. (2013). *Opioid overdose: preventing and reducing opioid overdose mortality*. Nueva York: Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.unodc.org/docs/treatment/overdose.pdf>