

Óscar Enrique Gómez Rodríguez\*\*

# Directrices de la política antidrogas en el marco de la acción de la Policía Nacional\*

Drug policy guidelines under the action of the Colombian National Police

Diretrizes da política anti-drogas sob a ação da Polícia Nacional

Revista LOGOS CIENCIA & TECNOLOGÍA ISSN 2145-549X,  
Vol 3. No. 2, Enero – Junio, 2012, pp. 32-44

## Resumen

El problema de las drogas se ha convertido en uno de los grandes flagelos de la humanidad, por ello los países del mundo se han unido para llevar a cabo políticas, estrategias y proyectos cuyo principal objetivo es contrarrestar este fenómeno; debido a esto, surge la inquietud respecto al futuro de la política antidrogas en Colombia y la influencia que sobre ella ejercen los Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas; no obstante, la Policía Nacional establece la incidencia de las políticas internacionales sobre esta problemática mundial, al igual que las características de las estrategias y acciones que despliega para combatir este fenómeno.

**Fecha de Recepción: 27 de Noviembre de 2011**

**Fecha de Aceptación: 18 de Enero de 2012**

\* Este artículo es producto del grupo de Investigación de la Escuela de Postgrados de la Policía Nacional de Colombia. INVESPOL-DINAE Análisis y reflexiones desde la academia en campos y áreas a fines al quehacer policial. COL0119146.

\*\* Principal del Grupo de Investigación de la Escuela de Postgrados de la Policía Nacional de Colombia.

**Palabras clave:** Policía Nacional de Colombia, narcotráfico, política antidrogas, Estados Unidos, Organización de las Naciones Unidas, Unión Europea.

## Abstract

The world drug problem has been one of the biggest scourges for humanity. Due to this, countries from all over the world are getting efforts together in order to create policies, strategies and projects to fight that phenomenon. As a consequence, a question arises regarding the future of the Colombian drug policy, which is influenced by the United States, the European Union and the United Nations. Nevertheless, the Colombian National Police establishes the impact of international policies on this global issue, as well as the characteristics of the strategies and actions that it unfolds to combat this phenomenon.

**Key words:** Colombian National Police, drug traffic, anti-drug policy, United States of America, United Nations, European Union.

## Resumo

O problema mundial das drogas tem se virado num dos grandes flagelos da humanidade, por esta ra-

zão os países do mundo tem se unido para levar a cabo políticas, estratégias y projetos cujo principal objetivo é contra-arrestar este fenômeno. Devido a esto, surge uma preocupação a respeito do futuro da política anti-drogas na Colômbia e da influência que sobre ela têm exercido os Estados Unidos, a União Europeia e a Organização das Nações Unidas. No entanto, a Polícia Nacional estabelece o impacto das políticas internacionais sobre esta questão global, bem como as características das estratégias e ações para combater este fenómeno.

**Palavras chave:** Polícia Nacional da Colômbia, narcotráfico, política anti-drogas, Estados Unidos, Organização das Nações Unidas, União Europeia.

## INTRODUCCIÓN

Teniendo en cuenta los diversos pronunciamientos gubernamentales, académicos y periodísticos que se han hecho frente al futuro de la política antidrogas del país y tras el cambio de gobierno en Colombia, se ha evidenciado que para combatir este problema han influido los Estados Unidos, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas. Dada la magnitud del problema, el rol de la Policía Nacional adquiere una gran importancia en la protección de los derechos legítimos de la ciudadanía, como su principal deber constitucional. Así mismo, la experiencia que ha tenido esta fuerza en el tema de antinarcóticos se ha posicionado como referente internacional.

Por lo anterior, se plantea como objetivo general la identificación de las directrices de la política antidrogas de la Organización de las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la Unión Europea hacia Colombia, en el marco de la acción de la Policía Nacional durante el periodo 1998-2010, para lo cual aborda dos pasos: definir las especificidades de la política antidrogas de Colombia durante el período 1998-2010 y establecer las características de la acción de la Policía Nacional de Colombia en el contexto de la política antidrogas.

Es así como el tema objeto de estudio le permitirá a la Policía Nacional hacer precisión en los siguientes puntos: la existencia o no de una política antidrogas

en Colombia; la incidencia de las políticas internacionales sobre el problema mundial de las drogas frente a las estrategias y acciones que desarrolla la Policía Nacional para combatirlo; el papel de la Policía Nacional frente a los compromisos internacionales del Gobierno colombiano para combatir el narcotráfico; el entendimiento de las políticas antidrogas de la ONU, EE. UU. y la UE, congruente con la evolución, sofisticación y tendencias del narcotráfico en Colombia; y la identificación de intereses, criterios y valores que subyacen a las relaciones internacionales entre los actores estudiados.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

### Elementos históricos de la política antidrogas de la Unión Europea hacia Colombia

En relación con el tema del narcotráfico, se encuentra que el 6 de abril de 1990 el expresidente Virgilio Barco presentaba oficialmente a las instancias comunitarias europeas un plan especial de cooperación Económica (PEC), el cual comprendía un conjunto de acciones prioritarias con miras a combatir la influencia negativa de la droga en el medio económico y social colombiano. En este contexto, el 29 de octubre de 1990 el Consejo aprobó una comunicación de la Comisión por medio de la cual se destinaban 60 millones de ecus<sup>1</sup> durante cuatro años para la puesta en marcha de acciones de cooperación económica y desarrollo en Colombia.

<sup>1</sup> Creada en 1979, la ecu fue hasta 1998 la unidad de cuenta del Sistema Monetario Europeo (SME) y de los documentos jurídicos y financieros de la UE. Se empleó en créditos sindicales y en las operaciones comerciales del mercado monetario; fue reemplazada por el euro en 1999.

Las acciones de asistencia técnica entre la UE y Colombia correspondieron a un programa integrado

La prioridad se centró en la búsqueda del apoyo internacional hacia el establecimiento de una base sólida y duradera en materia de paz dado el conflicto interno armado; aquí, por parte de la UE se encuentra la condición de respetar los derechos humanos en el país, a la vez que insta a los actores armados a respetar el Derecho Internacional Humanitario, y llegar a una reconciliación nacional basada en el diálogo y la negociación.

una base sólida y duradera en materia de paz dado el conflicto interno armado; aquí, por parte de la UE se encuentra la condición de respetar los derechos humanos en el país, a la vez que insta a los actores armados a respetar el Derecho Internacional Humanitario, y llegar a una reconciliación nacional basada en el diálogo y la negociación.

Durante el período 2000-2006, la Comisión Europea aprueba, como soporte a los esfuerzos de paz emprendidos por el Gobierno colombiano, un paquete de ayuda que otorga 105 millones de euros que se sumarían a las ayudas bilaterales dadas por los Estados miembros de la UE en un futuro. En la propuesta de financiación de la Comisión se contemplan como componentes principales: desarrollo social y económico, lucha contra la pobreza, desarrollo alternativo, reforma del sector judicial y promoción de los derechos humanos.

Para el año 2010, la UE fue el principal donante en materia de cooperación con una cifra que asciende a los 37 millones de euros. Estos montos se distribuyeron

de cooperación que alcanzaba los 85 millones de euros entre los años 1995 y 2000; las acciones de esta ayuda se situaron en el marco de la cooperación económica, financiera y técnica, al ser la lucha contra las drogas, el respeto de los derechos humanos y la protección de la biodiversidad temas fundamentales que ha manejado la política exterior colombiana en los últimos años. La prioridad se centró en la búsqueda del apoyo internacional hacia el establecimiento de

en tres ejes básicos consecuentes con la política de relaciones exteriores de la UE con terceros países: 70% destinado a programas de paz y estabilidad, 20% al fortalecimiento del Estado de derecho, justicia y derechos humanos, y el 10% restante a productividad, competitividad y comercio. Finalmente, los temas prioritarios para la UE son: el apoyo al Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra las causas de violencia y ayuda a sus víctimas, la protección de la biodiversidad, y el afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional.

Se puede decir que la historia de la cooperación con la UE pasa por entender la lógica que mantienen los países que la conforman, en la que prevalece el respeto a los derechos humanos, la libertad de expresión, el cuidado del medio ambiente y una economía de libre mercado.

Por tanto, los recursos aprobados deben ser vistos como un ejercicio de cooperación; en esta dirección, se debe buscar la mejor alternativa junto con los caminos que impliquen esfuerzos y aportes entre Colombia y la UE, siempre proporcionales al tamaño de los sistemas sociales, políticos y económicos que los conforman. En otras palabras, una economía colombiana que permita enclaves económicos donde no exista generación de conocimiento técnico, tecnológico y científico autónomo, como la debida transferencia tecnológica, cede terreno a la permanencia de condiciones de sumisión y pobreza de la sociedad. Ahora bien, debido a lo expuesto, el rol de la Policía Nacional es central en cuanto pueda lograr el fomento, la conservación y la garantía de los derechos humanos.

### Corresponsabilidad y conflicto

En cuanto a temas concernientes a la responsabilidad compartida en el actual mundo globalizado por las acciones políticas, sociales y económicas de los países, y su papel en el marco del narcotráfico, estos se abordan desde el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) para darle un carácter transnacional a su complejidad.

Sin duda alguna, el tema del conflicto en materia de colaboración internacional cobra importancia por

estar ligado al narcotráfico, sus dinámicas globalizadoras y la incidencia de esta forma productiva en los países consumidores. Por tanto, parece importante anotar que para el Parlamento Europeo esto no corresponde solo a un problema de carácter armado, sino que existe una dimensión social y política cuyo trasfondo es la exclusión económica, política, cultural y social. Esta postura incide, a partir de sus propios valores e intereses, en la caracterización del conflicto, en las políticas para hacerle frente y en la definición de los actores que deben participar en su solución.

De tal manera, existe mayor condicionalidad para cualquier tipo de apoyo por parte de diversos actores europeos, los cuales hacen sentir su visión del conflicto con respecto a la forma en que debería ser resuelto y a quienes deben participar en el proceso de paz. Cabe señalar que sus posiciones, aunque tienen diversos matices, coinciden más entre sí que con las políticas emanadas desde los gobiernos de Colombia o de EE. UU., en cuanto a la forma militar o negociada de abordar el problema, siendo una característica de la UE la búsqueda del diálogo y la apertura de espacios de participación política.

Como fundamento, se encuentran documentos del año 2007 de la Comisión Europea que exponen que el conflicto colombiano tiene orígenes históricos profundos, fruto del abandono de algunas regiones del país, problema que ha generado el desplazamiento forzado dentro del país y hacia las fronteras; la gran mayoría de los tres millones de desplazados desde 1985 se encuentran en zonas rurales, semirurales y urbanas.

### Violación de derechos humanos

Según Arlene Tickner (2000), uno de los efectos más perversos del problema de las drogas se manifiesta en la interacción de su tráfico con la situación generalizada de violencia en Colombia y los altos niveles de violaciones a los derechos humanos que ha producido el conflicto. De acuerdo con el Informe sobre Derechos Humanos para 1999 del Departamento de Estado estadounidense, las acciones políticas y extrajudiciales que involucraban a organismos de seguridad del Gobierno, grupos paramilitares y miembros de las guerrillas ocasionaron la muerte de

2000 a 3000 civiles; las fuerzas paramilitares fueron responsables de aproximadamente tres cuartos de esta cifra.

Por otra parte, 288000 personas fueron forzadas a abandonar sus hogares; el número total de personas desplazadas por la violencia rural en el país desde 1985 ascendió a cerca de un millón y medio, mientras que los organismos de seguridad del Estado fueron responsables del 3 al 5% de las violaciones a los derechos humanos en 1999, con una mejora notable sobre el 54% en 1993. Retomando un reporte del año 2004 de Human Rights Watch acerca del vínculo permanente de la fuerza pública con el

Los temas prioritarios para la UE son: el apoyo al Estado de derecho, la defensa de los derechos humanos, la lucha contra las causas de violencia y ayuda a sus víctimas, la protección de la biodiversidad, y el afianzamiento de la concertación y de la cooperación regional.

paramilitarismo, se sostiene que la mitad de las dieciocho brigadas del Ejército colombiano están efectivamente conectadas, de alguna manera, con las actividades paramilitares<sup>2</sup>. Y para el informe Human Rights Watch 2010, se encuentra un giro político en cuanto a la decisión de atacar a los grupos criminales derivados de la desmovilización del paramilitarismo en Colombia cuando se acude a la Policía en lugar del Ejército.

Dicha decisión se fundamentó en la posición del Gobierno de que estos grupos son simples bandas criminales ("BACRIM"), y que combatirlos es una misión propia de la Policía, no del Ejército. La directiva de 2009 del Ministerio de Defensa dispone que "la Policía Nacional tendrá primacía en la lucha contra las BACRIM; y cuando lo considere necesario,

<sup>2</sup> Efectivamente, en enero de 1995, y por primera vez, el Presidente de Colombia reconoció públicamente la responsabilidad del Estado en las masacres de Trujillo, en las cuales se cometieron más de cien asesinatos a manos de los organismos de seguridad en colaboración con miembros de las organizaciones del narcotráfico (Tickner, 2000).

podrá requerir apoyo de las Fuerzas Militares conforme al procedimiento establecido en otra sección

Se encuentran documentos del año 2007 de la Comisión Europea que exponen que el conflicto colombiano tiene orígenes históricos profundos, fruto del abandono de algunas regiones del país, problema que ha generado el desplazamiento forzado dentro del país y hacia las fronteras;

de la directiva<sup>3</sup>. Concretamente, cuando la Policía requiera asistencia, el Director de la Policía Nacional podrá solicitar una reunión con un grupo asesor a cargo del Comandante de las Fuerzas Armadas, el cual determinará el nivel de fuerza que podrá utilizarse”.

Sin embargo, el informe plantea la presencia de grupos sucesores luego de la oficial desmovilización de los paramilitares, a partir de mandos

medios que volvieron a rearmarse, los cuales siguen operando de forma similar: controlan territorios mediante amenaza y extorsión, participan en el narcotráfico y cometen abusos generalizados contra los civiles de la región.

Al tiempo, se argumenta que ha sido responsabilidad del Gobierno el no haber desmantelado la estructura criminal de las AUC ni sus redes de apoyo económico y político durante la desmovilización. Según el informe, “El principal problema fue no identificar si los desmovilizados eran realmente paramilitares. Esto se evidenció especialmente en la desmovilización del Bloque Norte, sobre la cual existen pruebas fuertes de que hubo fraude; por ejemplo en las desmovilizaciones de grupos de Medellín y Nariño”.

Como ejemplo de la violencia generada por el proceso de desmovilización y reaparición de estos grupos, debido a las luchas internas al grupo de ‘Don Berna’, sumadas a la competencia con otros grupos sucesores que intentan ingresar a la ciudad de Me-

dellín, en los dos últimos años esa urbe experimentó 889 homicidios en los primeros seis meses del 2009, lo cual representa un aumento del 85% en relación con el primer semestre del 2008, en el cual se registraron 479 casos.

En suma, la violencia ha aumentado el desplazamiento intraurbano en Colombia. En un informe dado en 2009 por la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín, se detecta que este problema se incrementa en relación con el año anterior; dice que “en los primeros diez meses de 2009 recibió denuncias sobre el desplazamiento de 2103 personas tan solo dentro de la ciudad de Medellín, lo cual prácticamente triplica la cantidad de denuncias que había recibido la Personería el año anterior”.

No es de olvidar que los antecedentes de las AUC y de los paramilitares tienen sus inicios con el narcotráfico y con la respuesta a la presión que la insurgencia les hacía por los secuestros a sus familiares. Un oficial de alto rango de la Policía llegó a expresar a Human Rights Watch que veía una clara continuidad entre los paramilitares y los grupos sucesores, en el sentido de que los bloques de las AUC “no eran paramilitares; eran mafias narcotraficantes. Los grupos sucesores son el producto de una desmovilización rodeada de mentiras. Estos tipos engañaron a todos. Incorporaron a muchachos desplazados. No se desmovilizaron los que mataban”.

### Consumo y erradicación de sustancias psicoactivas

Para el caso colombiano, se encuentra que el tratamiento dado hasta el presente se concentra en cuestionar el alcance de las acciones realizadas por la fuerza pública y por el Gobierno colombiano. Delimitar una política para el caso del consumo de sustancias psicoactivas no es sencillo por dos razones: la complejidad del fenómeno y porque el acto de consumir sustancias, en particular ilícitas, ubica el problema en medio de la tensión entre el dominio privado y el público, o entre la libertad individual y el bien común.

No obstante, entre las repercusiones negativas se encuentran: la destrucción de cultivos legales y de

<sup>3</sup> Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, Directiva Permanente N.º 208, sección 3 (b) (10) (f).

aquellas zonas en que la campaña de fumigación ha sido desarrollada; el aumento de la violencia en el sur del país, con el consecuente crecimiento de los niveles de desplazamiento de la población, y el aparente traslado de los cultivos ilícitos y de algunos laboratorios de procesamiento de hoja de coca hacia otras partes del país y hacia la frontera con Ecuador. Esta medida de erradicación, además de provocar protestas sociales masivas en los departamentos de Putumayo, Caquetá, Cauca y, sobre todo, Guaviare, provocó que la participación de la guerrilla en el tráfico de drogas se elevara y que las FARC consolidaran su base social de apoyo entre los campesinos involucrados en el cultivo de coca. Así mismo, la actividad paramilitar se intensificó en estos territorios del país con el objeto explícito de contener la expansión de la guerrilla, lo cual trajo un consecuente debilitamiento del Estado colombiano. En un documento del año 2006 de la Organización de Naciones Unidas, se encuentra que

“El narcotráfico tiene consecuencias funestas para el medio ambiente. Los cultivos ilícitos de coca y amapola han ocasionado la pérdida anual de más de 200.000 hectáreas de bosque nativo. Los cultivos ilícitos en Colombia se localizan en importantes ecosistemas para el país; los ritmos de deforestación han desencadenado aumentos en las tasas de extinción de numerosas especies de plantas y animales. A esto se suma la contaminación del suelo y los cuerpos de agua con los químicos utilizados en los cultivos ilícitos y en el procesamiento de drogas”.

### **Propuestas de política antidrogas de la Unión Europea hacia Colombia**

Con el transcurso del tiempo, la inquietud de la UE por Colombia no ha cambiado; sin embargo, los temas en los que ha enfocado su ayuda han variado de acuerdo con la nueva agenda mundial. Para la UE, uno de los nuevos tópicos tratados es la lucha contra el tráfico de drogas; el consumo de drogas es uno de los principales problemas de salud pública y un atenuante para el incremento de la criminalidad.

La UE destina gran parte de su ayuda a este rubro siempre y cuando el Gobierno colombiano, en la lu-

cha, no vulnere los derechos humanos, más específicamente el Derecho Internacional Humanitario. Además, el medio ambiente y la biodiversidad son temas significativos no solo en el contexto de las relaciones bilaterales, también a nivel mundial, donde la preocupación por estos asuntos es cada vez mayor.

La UE sigue atentamente los temas enunciados; sin embargo, en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez muchos de estos objetivos no fueron cumplidos a cabalidad, pues se invirtió

gran parte de la ayuda en la lucha contra organizaciones delictivas, y aunque se han visto progresos en la lucha contra el narcotráfico y en la disminución la delincuencia, se evidencia un creciente irrespeto hacia los derechos humanos. Según el último informe de Human Rights Watch, en esa administración se presentó una mayor vulnerabilidad de los derechos fundamentales de la población civil (crisis en el sector salud, crecientes índices de desempleo, muertes de sindicalistas, “falsos positivos”, creciente índice de maltrato a la infancia, y enrolamiento de infantes y adolescentes en grupos ilegales alzados en armas); además de dársele poca importancia al medio ambiente, realidad que se expresó en la continuidad de las fumigaciones en el territorio colombiano.

A partir de esta perspectiva, se considera el alcance de la política antidrogas de la Unión Europea en términos de gobernabilidad como positivo para el Estado colombiano, pues lo hace una institución más fuerte; por supuesto, sin olvidar que se debe mejorar en la defensa y construcción de la ciudadanía que ha sido afectada por algunas medidas dispuestas por la política de seguridad democrática del gobierno saliente. En términos de gobernanza, se piensa que las directrices de la política antidrogas de la UE han

Delimitar una política para el caso del consumo de sustancias psicoactivas no es sencillo por dos razones: la complejidad del fenómeno y porque el acto de consumir sustancias, en particular ilícitas, ubica el problema en medio de la tensión entre el dominio privado y el público, o entre la libertad individual y el bien común.

permitido entender en los hechos de cooperación la necesidad de articulación de los gobiernos con organismos multilaterales internacionales; muestra de ello es la disposición de trabajar en el tema de la lucha contra el narcotráfico, aspecto que se cree que por parte de la UE se presenta solo en el momento en que ve a sus sociedades afectadas por la industria y el consumo de sustancias psicoactivas.

Para el caso del narcotráfico considerarle un problema que viene principalmente de fuera de la sociedad, los realistas deben abordarlo como un tema inherente a la seguridad nacional estadounidense y atacarlo de dos maneras: una por vía militar, aplicando medidas de interdicción hacia la oferta, y otra por medio de la demanda, recurriendo a la legislación centrada en penas y en el castigo carcelario.

De todos modos, para comprender la posición de Europa frente al narcotráfico, y en particular en Colombia, se requiere prestar atención a pronunciamientos, políticas y acciones desarrollados por diversos órganos de manera sistemática: Comisión Europea, Consejo de Europa, Parlamento Europeo, Observatorio Europeo para las Drogas y la Adicción a las Drogas, Europol y Grupo Dublín; teniendo siempre presente si actúan y operan coordinadamente, y cómo se articulan con las posiciones propias de cada uno de los países miembros.

### **Narcotráfico como problema de seguridad nacional en Estados Unidos: militarización de la política antidroga y énfasis de acciones contra la oferta**

Se parte por establecer, junto con otros investigadores, que el realismo<sup>4</sup> como ideología ha permeado

<sup>4</sup> Contrario al realismo es el humanismo, considerado idealista, donde se entiende de otra manera la naturaleza humana y se plantea el principio del bien común, la moral universal y la buena voluntad en el actuar, con un centro básico en la construcción y la participación ciudadana. (Orrego Henríquez, s. f.)

la forma de concebir la cotidianidad política de la sociedad estadounidense, al entender el acontecer internacional a modo de un conjunto de relaciones entre sociedad y política gobernadas por leyes que se consideran objetivas, es decir, basadas en una forma particular de entender la naturaleza humana (egoísmo en economía y desconfianza como principio en las relaciones entre países)<sup>5</sup>.

Para el caso del narcotráfico, al considerarlo un problema que viene principalmente de fuera de la sociedad, los realistas deben abordarlo como un tema inherente a la seguridad nacional estadounidense y atacarlo de dos maneras: una por vía militar, aplicando medidas de interdicción hacia la oferta, y otra por medio de la demanda, recurriendo a la legislación centrada en penas y en el castigo carcelario<sup>6</sup>.

Autores como Arlene Tickner (2000) sostienen que desde mediados de los ochenta, el tráfico de drogas comenzó a ocupar un lugar más importante en la agenda doméstica y externa de EE. UU., dado el aumento significativo en el consumo interno de sustancias ilegales, así como el incremento en las cifras de crímenes asociados al uso de las drogas; también argumentan que en abril de 1986, el presidente Ronald Reagan, mediante la Decisión de Seguridad Nacional Directiva 221, declaró que las drogas ilícitas constituían una amenaza letal a la seguridad nacional de EE. UU. Bagley y Perl (1988) coinciden en que a partir de abril de 1986, con dicha decisión presidencial, se conduce la política exterior hacia una participación creciente de las fuerzas armadas en la "guerra contra las drogas" y la consecuente militarización de la estrategia antidrogas estadounidense.

<sup>5</sup> Esta última característica está demostrada en la carrera armamentista desatada por este país, y desde la cual establece relaciones y principios que defiende en nombre de la democracia.

<sup>6</sup> La investigación se centrará en las que se consideran causas del problema del narcotráfico: la inequidad, la desigualdad social, la exclusión política, las bajas posibilidades de acceso al liderazgo en el juego político si no se cuenta con considerables recursos económicos, la concentración de grandes extensiones de territorio en pocas manos, el descuido estatal de los derechos y oportunidades de comunidades rurales, la falta de una reforma agraria y de un plan educativo que le acompañe, en fin, la falta de construcción de ciudadanía como política estatal.

De manera concomitante, las acciones para atacar la oferta (como la interdicción, la fumigación de cultivos, la erradicación, y las políticas del lado de la demanda basadas en la penalización del tráfico, distribución y consumo de narcóticos) adquirieron una mayor importancia que las estrategias de rehabilitación y las basadas en la educación. En la misma dirección, WOLA<sup>7</sup> (citado por Tickner, 2000) señala que el hecho de identificar el tráfico de drogas como un problema de seguridad nacional, y por tanto de “alta” política, implica que las drogas ocupan un lugar predominante entre los objetivos de la política exterior de este país, en detrimento de otros objetivos ya citados; y aún más, el énfasis externo y militar se plasma en una política de guerra que incide en los países considerados como productores de droga. Como se ha visto, la política antinarcóticos ha sido concebida como un problema de seguridad nacional en los EE. UU.

### **Tensiones políticas entre republicanos y demócratas bajo el contexto del Plan Colombia: ¿es posible un giro hacia la demanda de la política antinarcóticos con énfasis en la construcción de ciudadanía?**

Visto en palabras de Tickner (2000, mayo-diciembre), la importancia de las drogas dentro de la política interna y externa de EE. UU. se halla enmarcada en el interior de la concepción realista y de las nociones principalmente externas de “peligro” y “amenaza”, al ser las estrategias implantadas hasta el momento por este país un fracaso en términos de la eliminación del ingreso y el consumo de drogas en su territorio. En el Congreso de EE. UU. ha sido el Partido Republicano el que ha manejado en gran medida el tema de los narcóticos, utilizado desde mediados de la década de los noventa como herramienta política en contra de la administración Clinton.

Tras rastrear antecedentes y actores, se encontró que a comienzos de 1993 un análisis de las estrategias antidrogas estadounidenses, llevado a cabo por la administración Clinton, reveló que la Iniciativa Andina había fracasado significativamente en la reducción

de la disponibilidad de sustancias ilegales en EE. UU., según Tickner (2000) citando a Crandall (2000). Como resultado, la ayuda antinarcóticos de EE. UU. para la región andina se redujo dramáticamente y se reorientó hacia una estrategia de “país productor”, basada principalmente en la erradicación de cultivos; el personal de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) también fue reducido. Sin embargo, las elecciones de 1994 en EE. UU. llevaron el control del Partido Republicano en ambas cámaras del Congreso, por lo cual el enfoque de “línea blanda” en materia de drogas fue cada vez más criticado. Posteriormente, la administración Clinton “endureció” su estrategia antidrogas en respuesta a dicha presión, y luego, con los dos gobiernos de Bush, se reafirmó la visión de problema externo y de ataque a la oferta desde la interdicción.

Durante los últimos años, especialmente aquellos que caracterizaron la compatibilidad en el poder entre George Bush al frente de la Casa Blanca y Álvaro Uribe al frente del Palacio de Nariño, el alineamiento de las políticas de ambos países en torno a la causa común de la lucha contra el (denominado por ellos mismos) terrorismo<sup>8</sup> permitió que la ayuda internacional del Plan Colombia fuese usada para la gestión militar en Colombia contra las guerrillas y se convirtiera en el punto de inflexión del conflicto colombiano<sup>9</sup>. Sin lugar a dudas, la guerrilla permitió, con su vinculación al negocio ilícito del narcotráfico, ser calificada como narcoterrorista y consecuentemente atacada como problema central del problema del narcotráfico en Colombia.

Sin lugar a dudas, la guerrilla permitió, con su vinculación al negocio ilícito del narcotráfico, ser calificada como narcoterrorista y consecuentemente atacada como problema central del problema del narcotráfico en Colombia.

<sup>7</sup> Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.

<sup>8</sup> Disponible en Internet: <http://www.colombiaemb.org/docs>.

<sup>9</sup> Fescol Policy Paper, 2008.

En la actualidad, con la pérdida de las elecciones de los republicanos y la victoria de los demócratas en cabeza de Barack Obama en octubre del 2009, el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Estados Unidos aprobó el proyecto de ley que crea la "Comisión del Hemisferio Occidental de Política Antinarcóticos"<sup>10</sup>, de carácter bipartidista, la cual busca reevaluar la política antinarcóticos de las anteriores administraciones. Dicha ley contempla, como tareas centrales para el Comité, la revisión y evaluación de la política estadounidense con respecto a la reducción de la oferta de drogas ilícitas y la interdicción, con especial énfasis en las políticas internacionales de drogas y programas dirigidos hacia los países del hemisferio occidental.

Se considera que apremia un cambio de rumbo en la política antidrogas estadounidense (orientada en los últimos años hacia el ataque militar de la oferta, la cual desde su imaginario proviene de países como Colombia, Bolivia y Perú, siendo México, Ecuador y Haití los países de tránsito para las sustancias psicoactivas) hacia una orientada a la demanda y centrada en la construcción de ciudadanía. Para lograrlo, se deberá trabajar en la provisión de herramientas culturales y técnicas para la Policía Nacional de Colombia, esperando que cumpla con su rol de garante, defensor y coautor de ciudadanía.

Al mismo tiempo, se debe poner a prueba la capacidad, como académicos e instituciones públicas o privadas, de proporcionar mecanismos de reflexión teórica y práctica para una sociedad civil autónoma y descentralizada del poder gubernativo que, comprometida con la producción de políticas públicas acordes con el desarrollo económico sostenible y corresponsable, secunde en acciones contra el consumo de sustancias psicoactivas.

### **Características de la política antidrogas de la ONU hacia Colombia**

Se toma el papel jugado por dos organismos: el primero es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), la cual promueve un enfoque equilibrado de la fiscalización de drogas, y subraya la importancia de la educación preventiva y el tratamiento de los toxicómanos, así como medidas para reducir la producción y el tráfico; es debido tener en cuenta que este organismo hace hincapié en las repercusiones de orden público del problema de las drogas y recomienda que los gobiernos hagan frente a las causas radicales del uso indebido de drogas al formular sus políticas económicas y sociales.

El segundo es la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), un órgano de fiscalización independiente y cuasijudicial encargado de vigilar la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas<sup>11</sup>, puesto que trabaja sobre la cooperación internacional alentando a los gobiernos a que inviertan más en programas de prevención del abuso de drogas, especialmente para los jóvenes y los grupos vulnerables.

### **Programa de fortalecimiento nacional y local para la reducción del consumo de drogas en Colombia**

De esta manera, se llega al denominado Programa de Fortalecimiento Nacional y Local para la Reducción del Consumo de Drogas en Colombia, convenio entre la ONUDD y el Ministerio de la Protección Social que busca reducir el abuso de drogas y llevar a cabo programas y campañas efectivas de prevención, cuidado y reintegración a la sociedad de los consumidores de drogas. El Programa plantea cuatro resultados:

<sup>10</sup> Disponible en Internet: <http://colombiaemb.org/docs/Drug%20Policy%20Commission%20Substitute%20Amendment.pdf>.

<sup>11</sup> Los tratados de los que se ocupa la JIFE son, entre otros: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Disponible en Internet: [http://www.incb.org/pdf/annual-report/2008/es/press/Comunicado\\_2.pdf](http://www.incb.org/pdf/annual-report/2008/es/press/Comunicado_2.pdf).

- La mejora de la capacidad de respuesta de los Comités Territoriales de Prevención de Drogas frente al problema de consumo de drogas, a nivel técnico, institucional y financiero, a través de la capacitación de funcionarios en planeación, seguimiento y evaluación de las acciones en reducción del consumo de drogas, y la actualización sobre políticas públicas y estrategias de reducción del consumo de drogas.
- El fortalecimiento de los sistemas de vigilancia e investigación sobre drogas existentes en el país, los cuales deben brindar información actualizada sobre el consumo, los factores conexos y los problemas asociados. Con el fin de alcanzar este resultado, se tiene previsto en primera medida la divulgación y análisis de los resultados del Estudio Nacional de Consumo realizado en el 2008 por el Gobierno nacional.
- La implementación y diseño, a nivel nacional y local, de estrategias de sensibilización, prevención e inclusión social frente al consumo de drogas en los ámbitos comunitario, familiar, escolar, laboral y de esparcimiento, mediante procesos participativos que involucran a la sociedad civil y a las entidades de gobierno.
- El desarrollo de una estrategia de abogacía para el mejoramiento de la calidad, ampliación y diversificación de programas de atención al drogodependiente a través de la realización de foros y encuentros formativos con funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil.

## METODOLOGÍA

Se llevó a cabo una búsqueda juiciosa de información que ha sido sistematizada con el uso de las fichas RAI desde fuentes secundarias y terciarias, a partir de datos del Ministerio de Defensa, el Ministerio de la Protección Social y la Delegación Europea para Colombia<sup>12</sup>; de pronunciamientos del presiden-

te de EE. UU., Barack Obama, y de Colombia, Álvaro Uribe Vélez; además de material producido por expertos en el tema. Así mismo, se forjaron construcciones de sentido utilizando conectores semánticos, y a medida que se encontraba la información, después se procesó en el software "Atlas Ti" mediante de las fichas RAI.

Posteriormente, se elaboró una herramienta de corte etnográfico con la que se estableció una triangulación de la información recogida y sistematizada en una base de datos en formato lok del software "Atlas Ti", versión 6.2. Con esta se contrastó lo encontrado anteriormente, a partir de los datos arrojados desde un cuestionario con el cual se abordó a los entrevistados para obtener información sobre sus experiencias concretas, dado al conocimiento adquirido durante su función policial.

## RESULTADOS Y ANÁLISIS

### Alternativas de comprensión del tema objeto de estudio

El ejercicio investigativo adelantado permitió abordar un tema de relevancia para la Policía Nacional de Colombia en su función, además de hacer entender y proponer alternativas para la comprensión de la problemática del narcotráfico en Colombia, en el marco de la globalización, la construcción de ciudadanía y los cambios políticos de los países que inciden en el Gobierno colombiano.

### Algunos conceptos y debates sobre lo que es una política pública

Solo hasta la década de los años setenta en EE. UU. las políticas públicas comenzaron su desarrollo como consecuencia de la convergencia de co-

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y a las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades.

<sup>12</sup> La Unión Europea y Colombia. Delegación de la Unión Europea para Colombia [en línea], s. f. [recuperado abril 11 2010] disponible en: <[http://www.delcol.ec.europa.eu/es/ue\\_colombia/relaciones\\_politicas.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/ue_colombia/relaciones_politicas.htm)>.

rrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces con los cuales afrontar las nuevas demandas. Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinar en la que la Ciencia Política asume una función predominante.

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las deman-

Queda una tarea fundamental para la Policía colombiana y es considerar los giros en los intereses y en las acciones de los tres actores estudiados (UE, EE. UU. y ONU) con respecto a la lucha contra el narcotráfico, pues señalan la tarea central de construcción de ciudadanía y el papel que la institución tiene en ello.

das sociales que se generan, y a las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista hace para la *policy science* es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convirtió en el criterio preeminente de la acción.

Dos expresiones teóricas para destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada, que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección. La concepción práctica del enfoque de política pública tiene como objetivo elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones, y que pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una noción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos. En este sentido, Aaron Wildavsky (1979) sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar “un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse”; William N. Dunn

(2007) señala su capacidad de contribuir al progreso de las ciencias sociales porque “da soluciones a los problemas con los que se enfrenta”, y por la pluralidad de metodologías que emplea dependiendo de estos. Yehezkel Dror (2002), en la misma línea, indica que consiste en la “búsqueda de la creatividad y de alternativas a las políticas actuales”.

Ahora bien, se acostumbra definir la política pública como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental que afecta a un sector de la sociedad o a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que se lleven a cabo constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza en la acumulación de observaciones. Pero “una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación” (Araque Calderón, 2004). Por ejemplo: si la decisión es hacer frente a un fenómeno específico (el microtráfico de drogas), la política pública incluirá la decisión tomada, los planes, programas y proyectos, y sus respectivas ejecuciones y evaluaciones.

Como se ve, la concepción de lo que es una política pública ha pasado por desarrollos que se ubican en la tarea de concebirla en el contexto del papel de la sociedad civil, más específicamente de la ciudadanía. Sería entonces interesante, para una futura investigación académica sobre la política pública colombiana en materia de narcotráfico, abordar su creación desde las directrices dadas por quienes padecen los problemas sociales que este fenómeno acarrea.

### **El papel de la Policía Nacional de Colombia en el contexto del narcotráfico**

Queda una tarea fundamental para la Policía colombiana y es considerar los giros en los intereses y en las acciones de los tres actores estudiados (UE, EE. UU. y ONU) con respecto a la lucha contra el narcotráfico, pues señalan la tarea central de construcción de ciudadanía y el papel que la institución tiene en ello.

En relación con las concepciones que se tienen sobre el problema del narcotráfico y sobre la forma

que los actores estudiados tienen de abordarlas, existen efectos tácticos y estratégicos en el comportamiento de la sociedad colombiana, que a pesar de no ser unidireccionales ni unicastales, generan tendencias de acción colectiva. En otras palabras, una forma determinada de pensamiento incide en el trato dado al problema del narcotráfico y en las formas (aceptadas o no) de contrarrestarlo que se presentan en la relación entre el Estado y el Gobierno, la función policial, las acciones de contraoferta y de contrademanda, la sociedad civil y la ciudadanía.

Existen elementos culturales que pueden ser afines o no a las políticas planteadas como alternativas al narcotráfico. Por ejemplo, cuando los colombianos cambian la percepción de la figura del narcotraficante al entenderlo como una persona cuyo oficio representa una opción contra la pobreza, terminan por legitimar su convivencia en sociedad y por naturalizar el daño al medio ambiente (pues traslada la responsabilidad de su cuidado a los otros cuando ignora el impacto de las medidas de fumigación y de los procesos de deforestación que trae consigo el cultivo de coca) y el fenómeno de desplazamiento forzado.

Así mismo, también es perjudicial cuando se desentiende de la necesidad de una reforma agraria en el país que permita redistribuir tierras y cultivos. Todo esto promueve una visión utilitarista en relación con el medio ambiente y con los otros, lo cual desemboca en la pérdida de valores en la sociedad y en la viabilidad del lucro por medio del narcotráfico. En fin, situaciones como estas se derivan de entender que los problemas de consumo son secundarios y que lo principal es atacar su oferta, y de validar como única alternativa la iniciativa armada para ello.

## CONCLUSIÓN

El ejercicio investigativo adelantado permitió abordar un tema de relevancia para la Policía Nacional de Colombia en su función, además de entender y proponer alternativas para la comprensión de la problemática del narcotráfico en Colombia, en el marco de la globalización, y para la construcción de ciudadanía y los cambios políticos de los países que influyen en el Gobierno colombiano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAQUE CALDERÓN, J. A. (2004) Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela. En: *Reflexión Política*, vol. 6, N.º 12, pp. 138-147. Bucaramanga: Universidad Autónoma de Bucaramanga.

BAGLEY, B. (1988) US Foreign Policy and the War on Drugs: Analysis of a Policy Failure. En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 30, N.º 2-3. s. l.

CRANDALL, R. (2000) *The Eagle and the Snowman: U.S. Policy Toward Colombia during the Presidential Administration of Ernesto Samper (1994-1998)*, Doctoral dissertation. Baltimore: The John Hopkins University.

DROR, Y. (2002) Las deficiencias en la enseñanza de políticas públicas. En: *Revista de Administración Pública*. s. d.

DUNN, W. (2007) *Public Policy Analysis: An Introduction*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

HABERMAS, J. (1981) *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Gustavo Gili.

HAUGAARD, L.; SÁNCHEZ, G.; GARZOLI, A. I.; WALSH J. y GUITTEAU, R. (2008) Un nuevo rumbo para la política estadounidense hacia Colombia. En: *Breve resumen de avances y problemas*. s. l.

LABROUSSE, A. (2005) La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En: *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. s. l.

ONU. (2006) Evaluación Conjunta de País. Sistema Operacional de las Naciones Unidas en Colombia. En: *Paz y Seguridad*. s. l.

\_\_\_\_\_. (2009) Consejo Económico Social, Comisión 53 de Estupefacientes. En: *Proyecto de declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equili-*

*brada para contrarrestar el problema mundial de las drogas.* Viena: s. d.

ORREGO HENRÍQUEZ, Ana. s. f. Conjeturas sobre realismo político en Nicolás Maquiavelo: análisis del libro primero de los Discursos sobre la primera década de Tito Livio [en línea], Trabajo de grado Magíster en Historia. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Facultad de Filosofía y Educación. Disponible en: <http://historia1imagen.cl/2007/09/11/realismo-politico-nicolas-maquiavelo/>.

PARDO, D. y TICKNER, A. (2000) El problema del narcotráfico en el sistema interamericano. En TICKNER, A. (comp.) *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y perspectivas futuras*, Bogotá: CEI, Ediciones Uniandes, OEA.

TOKATLIAN, J. G. (2007) Política pública y drogas ilícitas: el caso de América Latina. En: *Sobre las Políticas Públicas*, s. d.

TICKNER, Arlene. (2000, mayo-diciembre) Tensiones y consecuencias indeseables de la política exterior estadounidense en Colombia. En: La "crisis" colombiana: causas y repercusiones externas e internas, pp. 39-61, [en línea], <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/370/1.php>.

TICKNER, Arlene y PARDO, Diana. (2000) "El problema del narcotráfico en el sistema interamericano". En: TICKNER, Arlene (comp.) *Sistema interamericano y democracia: antecedentes históricos y perspectivas futuras*, Bogotá, CEI, Ediciones Uniandes, OEA, pp. 291-309.

WILDAVSKY, A. (1979) *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little: Brown.