

LA POLEMICA SOBRE LA LEGALIZACION DE DROGAS EN COLOMBIA, EL PRESIDENTE SAMPER Y LOS ESTADOS UNIDOS*

Juan Gabriel Tokatlian
Universidad Nacional de Colombia

Resumen: Este ensayo explica la evolución del debate en torno a la legalización de drogas psicoactivas ilícitas en Colombia. Este debate tuvo un protagonista central: el Presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1998). En los años setenta fue un activo participante en la polémica a favor de una actitud más liberal y menos prohibicionista sobre la marihuana. Desde el poder dos décadas después, fue el que impulsó la mayor criminalización del fenómeno de las drogas. Este trabajo traza ese recorrido histórico y analiza los motivos pragmáticos para que Samper se moviera entre la legalización generosa y la prohibición categórica. Su pensamiento y su comportamiento reflejan en buena medida una actitud relativamente extendida en Colombia frente a los narcóticos: la oscilación entre convivir y combatir las drogas. En uno y otro escenario, el papel de Estados Unidos ha sido fundamental. El peso de Washington y su cruzada anti-drogas resultaron notablemente influyentes en las discusiones colombianas sobre qué hacer con el narcotráfico y los narcotraficantes. Al inicio de un nuevo milenio, Colombia está frente a un abismo, un abismo en parte originado por la prohibición de drogas.

Una gran tolerancia represiva
permitía aceptar todo.
Umberto Eco
La Edad Media ha comenzado ya

La historia reciente del tema de la legalización en Colombia, su debate episódico y su promoción ocasional tuvo como protagonista central el Presidente Ernesto Samper Pizano (1994–1998)¹ y como referente básico el

*Deseo agradecer los comentarios y las sugerencias hechas a una versión preliminar de este ensayo a las y los colegas del IEPRI que participaron del “gólgota” de noviembre de 1997 donde se debatió el texto inicial: Mariana Serrano, Mariana Escobar, Alvaro Camacho, Jaime Zuluaga, Ricardo Peñaranda, Nazi Richani, Andrés López y Hugo Fazio. Quiero también agradecer los comentarios y las sugerencias de los tres árbitros anónimos que evaluaron este texto para el LARR.

1. Una evaluación preliminar del relevante papel de Samper en el debate sobre la legalización de drogas en Colombia y su impacto en los vínculos entre Colombia y Estados Unidos se encuentra en el capítulo “Alrededor de la legalización: Una historia inconclusa,” en Tokatlian (1997a).

gobierno de Estados Unidos. Dos décadas atrás, Samper fue el promotor clave de una polémica nacional incipiente alrededor de ese tópico y recibió el rechazo de Washington. Pero en 1998, cuando culminó su mandato presidencial, ni siquiera pudo sugerir, interna o externamente, una hipotética descriminalización o despenalización del asunto de los narcóticos, presionado por la diplomacia coercitiva de Estados Unidos hacia Colombia e inhabilitado por la sombra omnipresente de los narcoportes electorales del cartel de Cali recibidos por su campaña a la presidencia.²

Desde el plano no gubernamental, como cabeza principal de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), Samper impulsó la consideración de legalizar las drogas, aún contra el disgusto de Washington. Desde el campo gubernamental, como mandatario, Samper no pudo insinuar una idea semejante, para el obvio beneplácito de Estados Unidos. Durante los setenta, desde el terreno de la sociedad civil, Samper pretendió evitar lo que se percibía, adentro y en el exterior, como una ascendente criminalización de ese fenómeno impulsada desde Washington. En los noventa, desde el espacio del gobierno, Samper auspició una criminalización sin precedentes de este asunto, producto de una exigencia ostensible de Estados Unidos.³ Así como hace cuatro lustros, el tema estaba vivo en

2. Conviene esclarecer las diferencias entre descriminalización, despenalización y legalización de drogas. Siguiendo a Rosa del Olmo, se puede señalar lo siguiente. La descriminalización "puede ser de dos tipos: la descriminalización *de jure*, por medio de la cual no se cambia la ley pero simplemente no se aplica, y la descriminalización *de facto*, que tampoco cambia la ley pero se aplica menos severamente." La despenalización "propone modificar la legislación aunque el derecho penal continúe regulando ciertas conductas." La legalización implica la "venta legal [de drogas] a través de ciertas regulaciones," que se expresa "en dos propuestas diferentes: a) la legalización regulada por el Estado, y b) la legalización competitiva sin intervención gubernamental, sujeta simplemente al equilibrio del mercado libre" (del Olmo 1992, 120–21).

3. La "norteamericanización" de "la guerra contra las drogas" significa que la estrategia prohibicionista de Estados Unidos en el caso de los polos de producción, procesamiento y tráfico de narcóticos es asumida y adaptada totalmente por los centros de oferta de estupefacientes y sustancias psicoactivas. Dicha estrategia consiste en la aceptación y aplicación de varias tácticas punitivas para doblegar, hipotéticamente, al narcotráfico. En breve, "norteamericanizar la guerra contra las drogas" conduce a transferir los mayores costos de la misma a los países productores o procesadores o traficantes, los que en realidad padecen las consecuencias más desfavorables de la demanda de estupefacientes en los epicentros de consumo como Estados Unidos y los países más industrializados. En esa dirección, Colombia durante el gobierno del Presidente Ernesto Samper se convirtió en el epítome de la "norteamericanización" de la lucha anti-narcóticos. Es decir, Estados Unidos ha obtenido, en términos del conjunto de medidas y políticas punitivas, con ese gobierno más de lo que había logrado con los cuatro previos mandatos cuatrienales, de quienes extrajo políticas puntuales altamente represivas pero nunca la casi totalidad de sus objetivos. El Presidente Samper ya no pudo sugerir la idea de legalizar los estupefacientes, y aún si lo hubiese deseado, no tuvo espacio ni capacidad para asegurar una lenta incorporación de los traficantes nacionales a la sociedad colombiana. Su administración ha emprendido la mayor y más fuerte erradicación química conocida en las últimas dos décadas utilizando el glifosato masivamente y ensayando el

Colombia, y Estados Unidos mostraba cierta lejana preocupación, en la actualidad el mismo parece sepultado.

Cuando Ernesto Samper propuso nacionalmente en los setenta la legalización de la marihuana, Colombia era un productor importante de marihuana y un procesador ascendente de cocaína. El país vivía las circunstancias iniciales de la configuración de grupos sociales emergentes vinculados al negocio ilícito de los narcóticos, tenía una democracia limitada pero estable, detentaba una guerrilla de izquierda relativamente revolucionaria y poseía niveles de violación de los derechos humanos inferiores a los altos promedios que caracterizaban al Cono Sur y a América Central en Latinoamérica. Cuando Ernesto Samper solicitó internacionalmente a mediados de los noventa un gran "consenso contra todas las formas de liberalización en el uso de las drogas,"⁴ Colombia continuaba siendo un cultivador de marihuana y se había transformado en un importante productor y procesador de cocaína y heroína. Vivía la consolidación una nueva clase criminal ligada al narcotráfico, tenía una democracia crecientemente liberal⁵ e inestable, detentaba una guerrilla de izquierda parcialmente conta-

imazapyr, un herbicida granulado más potente. Además, la inclusión de la fuerzas armadas en el combate anti-narcóticos se hizo evidente con la denominada Operación Conquista en el sur del país durante 1996. A esto se debe sumar el acuerdo marítimo bilateral logrado en 1997 y las señales positivas emitadas desde Bogotá para operativos aéreos más intensos en tareas de interdicción de acuerdo a los planes hemisféricos de Estados Unidos en ese frente. Colombia aceptó en 1997 a través de un memorando bilateral el hecho de que la asistencia militar estadounidense estuviese condicionada al respeto de los derechos humanos de parte de las brigadas encargadas de realizar operativos anti-narcóticos (La Enmienda Leahy de 1996 establece que la ayuda anti-narcóticos estadounidense no puede ser "otorgada a unidad alguna de las fuerzas de seguridad de un país extranjero, si la Secretaría de Estado tiene evidencia digna que indique que tal unidad ha cometido graves violaciones a los derechos humanos"). Adicionalmente, la aprobación de las leyes de extinción de dominio (1996) y aumento de penas (1997) se ubicaron en la perspectiva de una criminalización creciente de los distintos eslabones del negocio ilícito de las drogas. Por último, el asunto de la extradición, aunque sin retroactividad, se reinstauró. La administración Samper fue nacionalista en la retórica, pero en los hechos aceptó casi completamente el diagnóstico estadounidense sobre las drogas.

4. En un texto muy semejante a su alocución ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) del 23 de septiembre de 1996, Ernesto Samper señaló que la lucha internacional contra las drogas "necessitates a consensus against all forms of liberalization of drug use" (Samper Pizano 1996-1997, 280). Tanto el artículo como la alocución se refieren a seis estrategias de acción global contra los narcóticos: un mecanismo para la erradicación de cultivos, un acuerdo sobre tráfico de precursores químicos y armas ligeras, un mandato contra el lavado de activos, una central mundial de inteligencia, un programa de reducción de demanda y un tratado internacional de cooperación judicial. En lo que corresponde a la propuesta sobre reducción de la demanda de drogas, las palabras utilizadas son muy similares. La diferencia más notable y curiosa es la ausencia en el discurso ante la ONU de cualquier mención a lograr un "consenso contra todas las formas de liberalización en el uso de las drogas." El contraste de textos se puede realizar a partir de una lectura de Ernesto Samper Pizano, "Hacia un agenda mundial contra las drogas," mimeo, New York, 23 de septiembre de 1996.

5. Siguiendo a Fareed Zakaria (1998) en su argumentación sobre las democracias no liberales, he sostenido que "una democracia iliberal se caracteriza por tener elecciones periódicas,

minada por la cuestión de las drogas y un paramilitarismo de derecha financiado en parte por narcotraficantes y poseía los niveles más aberrantes en el hemisferio de violación sistemática de los derechos humanos.

Tanto como presidente de ANIF como presidente de la nación, Samper mostró que las razones que motivaron su postura a favor o en contra de la legalización de las drogas eran estrictamente pragmáticas, sustentadas en una racionalidad y un cálculo estratégicos. En él no predominó en este tema una posición de principio y mucho menos una lógica altruista. Como en el asunto de las sustancias psicoactivas ilegales, ha dominado hasta el momento más la vertiente ideológica-puritana que la positivista-pragmática en Estados Unidos, Washington se opuso sistemáticamente a cualquier eventual procedimiento en favor de la legalización de los narcóticos tanto en el plano doméstico como en el exterior. En el caso específico de las relaciones colombo-estadounidenses en materia de drogas y prohibicionismo, Washington hizo sentir el peso de lo que Susan Strange ha llamado “el poder estructural”: “el poder de moldear y determinar las estructuras de la economía política global en las que otros Estados, sus instituciones políticas, sus empresas económicas, sus científicos y otros profesionales deben operar . . . , [lo cual] significa un poder superior al de establecer la agenda de discusión o diseñar regímenes internacionales” (Strange 1988, 24–25).

Este ensayo describirá el recorrido cronológico y explicará la evolución conceptual del tema de la legalización de las drogas en Colombia, identificando el rol crucial de Ernesto Samper en esa polémica y destacando la influencia de Estados Unidos en el tratamiento de ese asunto. Es posible afirmar que si en algún momento la cuestión de la legalización de narcóticos adquirió cierta fuerza relativa en el país de la mano de las propuestas de Samper como ciudadano, hoy esa opción está totalmente clausurada a la luz de la experiencia vivida por el país durante el mandato presidencial de Ernesto Samper.

ENTRE LA PERMISIVIDAD RELATIVA Y LA INTOLERANCIA CRECIENTE

A finales de la década de los setenta, el debate colombiano en torno a la posibilidad de legalizar las drogas se centró alrededor de la marihuana.⁶ Ello era el resultado de la acción de actores internos y de propuestas domésticas, pero que reflejaban a su vez lo que acontecía en el exterior, en particular en Estados Unidos.

competitivas y pluripartidistas, aunque carece de los pilares básicos del estado de derecho; es decir, el real imperio de la ley, la efectiva salvaguardia de libertades y derechos fundamentales y la estricta separación de poderes.” Véase Juan Gabriel Tokatlian, “Colombia, ¿una democracia iliberal?” *El Tiempo*, 21 de junio de 1998, p. 6.

6. Como se podrá apreciar a lo largo de todo este texto, el debate colombiano en torno a la legalización de las drogas ha sido una controversia masculina. La voz femenina no ha sido incorporada, interrogada o insinuada. El caso colombiano es un ejemplo agudo del silencio

Al ganar la presidencia de Estados Unidos en 1976, Jimmy Carter recibía el legado de la lucha interna anti-drogas de las administraciones de los Presidentes Richard Nixon y Gerald Ford. En realidad, los logros concretos en cuanto a la disminución del consumo y del abuso de drogas, específicamente de marihuana, eran muy pocos. Nixon había declarado con suma euforia el 11 de septiembre de 1973 que en Estados Unidos, “We have turned the corner on drug addiction” (Nixon 1975, 788). Tres años después, la demanda de narcóticos se había incrementado (Musto 1993).

Durante la campaña electoral que lo llevó a la Casa Blanca, Carter dio señales de probables variaciones en la estrategia seguida hasta el momento con pautas menos punitivas para algunas sustancias psicoactivas ilegales. Carter parecía no compartir el criterio utilizado previamente por Nixon y Ford acerca de una creciente criminalización de la posesión y consumo de drogas como la marihuana, pero sí apoyaba acciones más decididas en los polos de producción, en particular contra la heroína en Turquía.

Desde el ejecutivo estadounidense, los pronunciamientos indicaban un leve cambio de actitud, aunque aún no de política. Por ejemplo, en agosto de 1977, sugirió directamente la descriminalización en el caso de pequeñas dosis de marihuana (Carter 1979, 66–67). Para entonces, los estados de Oregon (1973), Colorado (1975), Alaska (1975), Ohio (1975), California (1975), Mississippi (1977), North Carolina (1977) y New York (1977) habían adoptado medidas tendientes a despenalizar la posesión de cuantías mínimas de marihuana. Entre 1973 y 1979, once estados de Estados Unidos—que “abarcaban un tercio de la población” estadounidense (Slaughter 1988, 422)—descriminalizaron la posesión de pequeñas dosis de marihuana. Entre ellos, Alaska fue más allá y legalizó tanto el cultivo como el uso de cantidades reducidas de marihuana (Woods 1993).

Existía un ambiente relativamente más permisivo, en especial frente a la marihuana, resultado tanto de una actitud ciudadana menos prohibicionista, específicamente entre los jóvenes, como de los reclamos y las movilizaciones ciudadanas en el plano local y estatal más que como consecuencia de iniciativas y políticas federales muy tolerantes. Los pronunciamientos del ejecutivo estadounidense insinuaban un matiz de variación frente a sus antecesores.

Más aún, también en el legislativo era dable observar un espíritu menos draconiano en materia de drogas. Por ejemplo, en agosto de 1978, el Congreso “adoptó la Enmienda Percy por la cual se prohibía el apoyo gubernamental a la fumigación con herbicidas de plantaciones de marihuana en el exterior si esa práctica generaba riesgos para los consumidores (estadounidenses) de cannabis fumigada” (Slaughter 1988, 456). En ese sentido,

involuntario o del silenciamiento deliberado de la perspectiva de género alrededor de la cuestión de la legalización de los narcóticos.

no se aprobaba la asistencia externa de recursos de Estados Unidos para ser utilizados en la aplicación de herbicidas no permitidos domésticamente.⁷

En el ejecutivo, el criterio de Carter era compartido por su consejero especial para temas de salud, Peter Bourne, quien se inclinaba por una política en favor de la despenalización sin aceptar la legalización total de la marihuana. Desafortunadamente para él (y para Carter), revelaciones de la prensa estadounidense señalaron que como médico había firmado autorizaciones a una persona cercana para que pudiera consumir quince tabletas de metacualona. Además, se divulgó que Bourne había consumido cocaína durante la reunión anual (en diciembre de 1977) de la National Organization for the Reform of Marihuana Laws (NORML). Estas informaciones, difundidas por los medios de comunicación, precipitaron su renuncia. Esto a su vez incidió para que el Presidente Carter modificara su posición respecto a la descriminalización.

A partir de 1978, el ejecutivo estadounidense abandonó casi de modo definitivo su criterio relativamente "liberal" frente a determinadas drogas e inició un discurso y una práctica orientados a lanzar una ofensiva contra el cultivo y el tráfico de narcóticos. El gobierno estadounidense comenzó un nuevo combate interno y externo contra las drogas, sintonizándose con una opinión pública que gradualmente se alejaba de las pautas de tolerancia y se acercaba a posturas más represivas frente a la demanda de sustancias psicoactivas ilícitas.⁸ Las señales de aumento significativo en el consumo y abuso de la cocaína condujeron a que sectores de la sociedad exigieran más mano fuerte y a que desde el Estado se diseñaran políticas públicas anti-narcóticos más duras.

Con ese marco de referencia, surgió en Colombia durante 1978–1979 el debate en torno a la posibilidad de legalizar la marihuana.⁹ La propuesta fue planteada por Ernesto Samper, quien por entonces presidía ANIF. El criterio de Samper era básicamente práctico, en razón de la magnitud del negocio, la proliferación del uso de marihuana en Estados Unidos, el limitado efecto de la represión de su producción y demanda, las notorias manifestaciones de violencia derivadas de su ilegalidad y la necesidad de imponer algún tipo de control formal a su cultivo, comercialización y consumo.¹⁰

7. La Enmienda Percy se revocó en 1981.

8. Sobre los seculares ciclos desde el siglo pasado de tolerancia e intolerancia frente a las drogas en Estados Unidos, véase Musto (1993).

9. Algunos aspectos del debate colombiano sobre la legalización de la marihuana durante el gobierno del Presidente Julio César Turbay Ayala (1978–1982) y su impacto en los vínculos Colombo-estadounidenses se analizan en Tokatlian (1990).

10. Es posible presumir con cierta verosimilitud que Ernesto Samper estaba familiarizado con el debate estadounidense sobre la legalización de las drogas. Para 1979 él había realizado estudios de posgrado en economía en Columbia University en New York. Es decir, Samper había tenido la oportunidad de estar en una universidad prestigiosa y abierta ubicada en una

En un simposio sobre el tema organizado por ANIF y realizado el 15–16 de marzo de 1979, Samper propuso:

el país debe estudiar la legalización de la marihuana como una alternativa seria para su regulación. . . . La legalización no consiste en dejar la marihuana al garete sino en enmarcar su cultivo, comercio y consumo dentro de las leyes y normas que rigen nuestra economía, nuestra sociedad y nuestro Estado. Proponer dicha legalización unilateralmente, sin contar con los Estados Unidos, sería poco menos que una bravuconada de chiquillo caprichoso [Por ello se propone] la constitución de un comité conformado por representantes de las dos naciones que estudien sin ninguna aprehensión la legalización de la marihuana y presenten recomendaciones ajustadas a la realidad de la producción en Colombia y la evidencia del consumo en Estados Unidos. (Samper Pizano 1979, 8)

El evento de ANIF reunió a destacadas personalidades nacionales, entre ellas, el Procurador General de la Nación, Guillermo González; el Secretario General de la Presidencia, Alvaro Pérez; el Rector de la Universidad Nacional, Ramsés Hakim; y de Estados Unidos, el Embajador estadounidense en Colombia, Diego Asencio; el asesor para asuntos de drogas de la Casa Blanca, Lee Dogoloff; y el Secretario de Estado Adjunto para asuntos internacionales de narcóticos del Departamento de Estado, Edwin Corr (Samper Pizano 1979). La postura de los funcionarios estadounidenses que asistieron al encuentro fue unánime y categórica en cuanto al rechazo a cualquier propuesta que pudiera significar, abrir o conducir hacia la legalización de la marihuana. En esa misma línea se ubicaron las afirmaciones del procurador González.

Sin embargo, el tema no se agotó en la reunión organizada por ANIF. Las reacciones fueron inmediatas, y el debate público se prolongó con alzas y bajas por los siguientes dos años. El Contralor General de la República, Aníbal Martínez Zuleta, se manifestó partidario de emprender la legalización de la marihuana, al igual que el presidente de la Bolsa de Bogotá, Eduardo Góez, y el ex-presidente de la Corte Suprema y magistrado de la misma, Luis Sarmiento Buitrago, se mostraron favorable a evaluar sin prejuicios la opción sugerida por Samper.¹¹ Un editorial de *El Tiempo* se opuso rotundamente a la legalización, citando las opiniones contrarias a dicha medida emitidas por el Presidente Julio César Turbay Ayala y por el entonces candidato presidencial (y luego mandatario) conservador, Belisario Betancur Cuartas (1982–1986).¹²

El ex-alcalde liberal de Bogotá, Bernardo Gaitán Mahecha, se inclinó a favor de la tesis sobre la legalización.¹³ El extrovertido general retirado

ciudad cosmopolita y sofisticada, lo cual muy probablemente le dio acceso a polémicas interesantes e intensas sobre temas múltiples y provocativos como el de las drogas y su tratamiento.

11. Véase *El Tiempo*, 17 de marzo de 1979.

12. Véase el editorial “¿Legalización? ¡Imposible!” *El Tiempo*, 17 de marzo de 1979, p. 4.

13. Véase *El Espectador*, 17 de marzo de 1979.

José Joaquín Matallana se expresó respaldando la legalización a través del control estatal de la compra, el comercio y la exportación de la marihuana (Huneus 1979, 96). El influyente general retirado Alvaro Valencia Tovar rechazó la idea.¹⁴ Asimismo, el reconocido dirigente cafetero Leonidas Londoño señaló su actitud favorable a la legalización.¹⁵ El presidente del Senado Colombiano, Héctor Echeverri Correa, participó en la controversia desatada criticando, por un lado, la militarización de la costa Atlántica¹⁶

14. Alvaro Valencia Tovar, "Legalización de la marihuana," *El Tiempo*, 16 de mayo de 1979, p. 5.

15. Según Arango y Child, Londoño fue la primera de las personalidades nacionales que se expresó abiertamente en favor de la legalización de la marihuana. Según los autores, entre los motivos de Londoño se encontraba "la caída de los precios del café en el mercado internacional [lo cual] estaba afectando no sólo las reservas internacionales, sino también a los grandes exportadores y cultivadores y a los pequeños caficultores." En ese sentido, "hubo quienes lo secundaron y llegaron a sostener la posibilidad de constituir una federación de cultivadores de marihuana, similar a la Federación Nacional de Cafeteros (FNC), y promover un convenio internacional para regular el mercado de la yerba entre los países consumidores" (Arango y Child 1986, 223).

16. En 1978 el gobierno de Turbay lanzó la llamada "Operación Fulminante" contra el negocio de los narcóticos en la Guajira y la región atlántica colombiana. Esta decisión emanó del presidente con el estrecho apoyo del Ministro de Defensa, Luis Carlos Camacho Leyva (luego de debates en el Consejo de Ministros), y con la influencia de las autoridades estadounidenses, que esperaban resultados eficaces mediante la participación militar en la ofensiva contra las drogas. Así a partir de octubre (cuando se anuncia) y noviembre (cuando se inicia) de 1978, mediante el Decreto 2144, aproximadamente 10,000 soldados de la Segunda Brigada fueron destinados al lanzamiento de un gran operativo con el fin de acabar con la producción y el tráfico de marihuana. Inmediatamente se produjo una reacción negativa a nivel regional. Surgieron en el Congreso debates en torno a la posible corrupción de las autoridades civiles en complicidad con los militares. Esto fue rápidamente descartado por el gobierno. La Operación Fulminante no se iba a alterar. Para 1979 los resultados de esta estrategia parecían ambiguos. Por un lado, las cifras eran elocuentes: decomiso de 3,500 toneladas de marihuana; incautación de 97 aviones y 78 embarcaciones; destrucción de más de 10,000 hectáreas de plantaciones de marihuana; y detención de centenares de personas. Por el otro, se incrementó la capacidad corruptiva (militar y civil) del narcotráfico; surgieron complejos problemas sociales en la región Atlántica, derivados de la disrupción parcial del negocio de la marihuana; y se sucedieron críticas a los excesos militares y dudas acerca de la consistencia de la política emprendida. Las autoridades estadounidenses respaldaron las medidas adoptadas. No obstante, los informes que recogían en los Estados Unidos las comisiones que habían visitado Colombia no parecían muy alentadores. En uno de ellos, se señalaba que el operativo militar en la Guajira había sido "un gran disuasivo contra los pequeños traficantes no organizados . . . , aunque existía un monto significativo de marihuana al alcance de las redes mayores del narcotráfico" (U.S. Congress 1980, 5). Pero a pesar de esto, funcionarios del Departamento de Estado insistían en la mecánica de combate, e incluso en "nacionalizar" a nivel de la totalidad del territorio colombiano la opción militar contra las drogas. En marzo de 1979, luego de un encuentro entre oficiales de las fuerzas armadas estadounidenses y colombianas, el personal militar nacional se opuso a las presiones estadounidenses para involucrar a la Séptima Brigada en operaciones anti-narcóticos en los Llanos Orientales. Véase Foreign Broadcast Information Service (FBIS), *Latin American Daily Report*, 20 de marzo de 1979. No obstante la insistencia del gobierno estadounidense en promover un mayor rol de las fuerzas armadas colombianas en la lucha anti-narcóticos, esta táctica comenzó a languidecer

donde se cultivaba la marihuana y apoyando, por el otro, la propuesta de legalización.¹⁷

Al mismo tiempo, el gobierno colombiano se oponía enfáticamente a cualquier posibilidad de legalización. El Presidente Turbay lo dijo en repetidas ocasiones a nivel interno e incluso en reportajes realizados para medios extranjeros como *El Nacional* de Caracas.¹⁸ Washington respaldó plenamente la postura del ejecutivo colombiano.

Durante 1980–1981, la discusión alrededor de la idea de legalizar la marihuana bajó en intensidad y adquirió contornos diferentes, teniendo siempre a Ernesto Samper como un protagonista activo y afirmativo, mientras Washington buscaba distanciarse de la polémica, al menos en términos de una participación visible en su debate público en Colombia. A casi un año del simposio de ANIF, el Senado auspició un foro sobre las incidencias del contrabando para el país. Tanto Samper como Echeverri reiteraron sus posturas sobre la necesidad de un estudio serio y científico para evaluar la alternativa de la legalización. Incluso surgió la noticia durante el evento de que el senador, respaldado por ANIF, podría presentar al Congreso un proyecto de ley sobre esta cuestión.¹⁹

En esencia, Ernesto Samper no alteró su posición de 1979. Un año después, en otro texto editado por ANIF en junio de 1980, él sostenía:

El problema de la marihuana es apenas una parte del general de las drogas. En muchos casos la marihuana se está convirtiendo en la puerta de entrada al consumo de drogas efectivamente alucinógenas o se la vende acompañada de tranquilizantes o estimulantes que nivelan sus efectos. Con razón se ha pensado que uno de los beneficios que traería la eventual legalización de la marihuana sería divorciar un mercado de otro, con lo cual, al menos, la extensión del problema lograría cauterizar en los segmentos de la población infantil . . . [mientras tanto]. Puede decirse que en los Estados Unidos un 25 por ciento de la marihuana que se está consumiendo es del tipo *home-grown* [cultivo casero] y que, de mantenerse las actuales tendencias, en cuatro o cinco años el país del Norte podrá ser autosuficiente en el consumo de cannabis. . . . La evidencia social del consumo y ahora de la producción son pruebas contundentes de que la sociedad norteamericana marcha de frente hacia una definitiva aceptación legal de la marihuana. . . . [Así] en poco tiempo el único vestigio de esta discusión serán los cigarrillos Marlboro de marihuana que estaremos importando, por millones, dentro de pocos años. . . . Al fin de cuentas, todo parece indicar que si la marihuana viene de allá no es tan nociva

por razones internas. El general José María Villarreal, al frente de la Segunda Brigada de la costa Atlántica, sintetizó en forma clara el dilema generado por la situación en la Guajira cuando afirmó que para continuar la estrategia de fuerza empleada, necesitaría más de 50,000 hombres (Arango y Child 1988, 224).

17. Véase el debate promovido por Echeverri Correa en *Anales del Congreso*, no. 79, 26 de septiembre de 1979.

18. Véase apartes de los comentarios del Presidente Turbay al periódico venezolano en “La marihuana: No será legalizada,” *El Colombiano*, 24 de septiembre de 1979, p. 5.

19. Jaime Horta Díaz, “Presentarán proyecto de ley para legalizar la marihuana,” *El Tiempo*, 27 de marzo de 1980, p. 8.

como si va de acá. Son los contrastes antipáticos de la dependencia. (Samper Pizano 1980b, 11-17)

Hasta allí, se denota en los escritos de Samper tanto un fino conocimiento del fenómeno de las drogas como una defensa consistente de una tesis articulada. Asimismo, se observa una elevación del lenguaje crítico frente a Estados Unidos y un tono más nacionalista. Ahora bien, en otro libro publicado por ANIF en septiembre de 1980, se destaca un giro trascendental en la argumentación de Ernesto Samper frente al tema de las drogas. Allí aparece un ensayo en el que señala:

El poder de la economía subterránea está llegando a ser tan grande que ya no basta con las fórmulas simplemente represivas; la dimensión del problema excede los instrumentos para regularlo. Se precisan nuevas alternativas. Estamos, al fin de cuentas, entre reconocer a las mafias y re-encaminarlas o ser desconocidos por ellas y desencaminarnos todos. Así como sugerimos hace exactamente un año la legalización de la marihuana, como única forma para legitimar estos ingresos, así también nos parece hoy conveniente proponer la necesidad de dar a los capitales subterráneos válvulas institucionales de escape; el establecimiento de amnistías patrimoniales para estas inmensas fortunas, la posibilidad de invertir las en títulos de rentabilidad y no representativos de propiedad y la concesión de estímulos especiales para que se registren públicamente serían las tres fórmulas básicas para evitar que, por su mantenimiento en la clandestinidad, estos capitales y sus dueños acaben con nuestras instituciones y nosotros mismos o las compren y nos compren que, para el caso, es lo mismo. (Samper Pizano 1980a, 21)

En breve, se pasa de la propuesta de potencialmente legalizar los narcóticos (específicamente, la marihuana) a probablemente legalizar los narcotraficantes (prácticamente, a todos).²⁰ Sin duda, en Colombia se continuó discutiendo la primera iniciativa de Samper, mientras con cierta certeza en Estados Unidos, se comenzaba el seguimiento al Samper de la segunda iniciativa. Ya para finales de los setenta, Washington no le toleraba la primera idea. Probablemente, para comienzos de los ochenta, Washington no le perdonaba la segunda idea.²¹ ¿Revelación de crisis o comienzo de viacrucis?

20. Conviene recordar que para la época, no sólo ANIF promovía foros y polémicas en torno al tema de la legalización. En marzo de 1979, la Asociación Colombiana Popular de Industriales (ACOPÍ) pidió al gobierno la legalización de los dineros provenientes del tráfico de drogas para que entraran a formar parte del patrimonio de la nación. *Legalización* se convertía así en sinónimo de amnistía patrimonial del capital subterráneo, algo que también había sido sugerido por la Confederación de Cámaras de Comercio, Confecámaras. Véase *La República*, 1 de marzo de 1980.

21. En Colombia por lo general, ni la academia, ni los medios, ni los *think tanks*, ni los gremios de la producción, ni las organizaciones cívicas hacen un seguimiento cronológico y pormenorizado de los políticos y aspirantes a cargos públicos. Lo que Ernesto Samper escribió en 1980 poco interesó, en realidad, en 1994, cuando fue electo presidente. Tampoco fue objeto siquiera de discusión electoral o elucubración ética el que durante años Samper tuviese como uno de los pilares de respaldo para su promoción política (Concejal de Bogotá, Diputado de Cundinamarca, Senador de la República) y como uno de los sectores importantes

Para la misma época, en *Carta Financiera* (la revista institucional de la Asociación Nacional de Instituciones Financieras) en un trabajo realizado por ANIF, se evaluaba la evolución de la economía subterránea en Colombia y se planteaban nueve soluciones a ese problema. Las dos primeras eran “legalización de la marihuana” y “amnistía patrimonial y fuentes de inversión institucional para capitales subterráneos”—una combinación de las dos iniciativas de Samper (ANIF 1980, 38).

La controversia sobre la legalización fue tomando nuevos ribetes en 1981. Una extraña Comisión Nacional Anti-Drogas, sucursal colombiana de una supuesta Comisión Nacional Anti-Drogas de los Estados Unidos, propuso que la Iglesia Católica—que se había declarado firmemente contra la legalización—excomulgara a Ernesto Samper Pizano y a aquellos que promovieran la tesis de legalizar la marihuana.²² Esta ofensiva cuasi-oscuroantista coincidió con rumores acerca de que algunos parlamentarios presentarían un proyecto legislativo a favor de la legalización, con el supuesto respaldo de ANIF, la Bolsa de Valores de Bogotá, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y las asambleas departamentales de la costa Atlántica.²³

El día en que se divulgaba este presunto proyecto, el ex-Presidente Alfonso López Michelsen (1974–1978) dictaba una conferencia en Bogotá titulada “El partido de los débiles,” en la cual afirmó:

... no tardará mucho tiempo antes de que haya claridad, por ejemplo, acerca de la llamada “Ventanilla Siniestra” (del Banco de la República), de la cual yo he dicho que lo único que tenía de siniestro era el nombre, porque reposaba sobre la afirmación gratuita de que los dólares provenientes de servicios tenían todo su origen en el tráfico de drogas; cuando, en realidad, provenían de capitales viajeros, el juego entre la diferencia de intereses y la tasa de devaluación por la referencia entre los mercados internacionales y el mercado colombiano, como también provienen dineros que remiten los emigrantes colombianos, o de ventas de bienes y servicios en los mercados de Ipiales, Maicao y Cúcuta. Cuando los precios de la marihuana y ciertos fenómenos que se están cumpliendo en el campo del tráfico de las drogas sean más patentes, se verá cómo era de gratuito el descartar una importantísima fuente de ingresos en moneda dura al afirmar simplemente que se trataba de algo cuyo origen era siniestro. . . . Frente a este problema también es menester una definición, una definición que la conozcan Estados Unidos, porque no es re-

para forjar un amplio movimiento dentro del partido liberal, el denominado Poder Popular, a los empresarios pseudo-legales y sus grupos sociales de apoyo vinculados a los Sanandresitos—verdaderos emporios del contrabando extendidos por el país. Cabe recordar que según un reciente estudio de Steiner, “en el pasado reciente a Colombia habrían ingresado mercancías de contrabando de productos usualmente vinculados con el lavado de activos (del negocio de las drogas) en un monto cercano a 2/3 de los ingresos netos (aproximadamente US\$ 2,500 millones de dólares anuales) del narcotráfico” (Steiner 1997). En 1997, ante los enormes costos para la economía legal generados por un contrabando desbordado, el gobierno del Presidente Samper decidió imponer algunos controles a los Sanandresitos.

22. Véase *El Tiempo*, 18 de febrero de 1981.

23. Véase *El Colombiano*, 17 de febrero de 1981.

duciendo a foros y a reuniones privadas la posición colombiana frente al problema de la droga como se llega a una solución. En este camino, lo que dice Ernesto Samper es muy cierto, así no estemos de acuerdo con la legalización o la no legalización. De todas maneras es necesario tener una posición y no refugiarse en conceptos morales para hablar, con un sentimiento de culpa de la economía subterránea, de los dólares clandestinos, de los ciudadanos emergentes. Toda una fraseología que escapa al pragmatismo económico para entrar en el rango de las calificaciones morales que son muy valiosas, que son normas de conducta individual, pero que no pueden ser materia de análisis ni de estudio científico de ningún problema, porque una cosa es la ciencia, otra cosa es la moral, cuando de investigar las leyes sociales se trata. (López Michelsen 1981, 10–11)²⁴

En realidad, la información publicada sobre el proyecto de ley parecía destinada a hacer abortar algo que nunca superó el estadio de especulación. El gobierno aprovechó la ocasión para dirigir sus esfuerzos contra la legalización, y lo mismo harían los funcionarios estadounidenses en Bogotá. El Ministro de Justicia, Felio Andrade Manrique, en nombre de la administración y del Consejo Nacional de Estupefacientes que presidía, indicó el “no rotundo” del ejecutivo a cualquier propuesta de legalizar la marihuana. Paralelamente, la embajada estadounidense en Bogotá distribuía documentos con “información científica” demostrando los daños cerebrales y de comportamiento resultantes del consumo de marihuana.²⁵

Samper, sin embargo, no desfallecía en su propuesta. Así en marzo de 1981 afirmó, “si Colombia no legaliza la marihuana, la economía nacional se verá erosionada y desestabilizada, se consolidará la impunidad de las mafias de traficantes y se corromperán totalmente ante la tentación del dinero fácil la policía, los jueces y las fuerzas militares.”²⁶

Con el correr de los días, no obstante, la polémica sobre la legalización fue perdiendo intensidad. La administración Turbay, con el complemento de la posición estadounidense en la misma dirección, fue clara en su rechazo a una propuesta de ese carácter. Con la llegada al poder de Ronald Reagan en Estados Unidos, la lucha anti-narcóticos tomaba una dimensión notoriamente inclinada hacia una mayor represión y criminalización.

En Colombia aún existían en 1981 algunas voces a favor de legalizar la marihuana. En Estados Unidos, para la misma época y a iniciativa del ejecutivo apoyado por el legislativo, se abrían las compuertas para una creciente participación de las fuerzas armadas estadounidenses en el combate contra las drogas (Mabry 1989). Legalización en un sitio y militarización en el otro resultaban incompatibles.

Una consecuencia interesante del auge de un prohibicionismo más militante en Estados Unidos en los ochenta fue que los colombianos comen-

24. Cabe recordar que Ernesto Samper fue el coordinador político de la campaña de López Michelsen en su frustrada aspiración por la reelección presidencial en 1982.

25. Véase *El Espectador*, 4 de marzo de 1981.

26. *Ibid.*

zaron a mirar más a Europa y sus experiencias menos punitivas en materia de drogas como una fuente de referencia importante para el entendimiento y debate del asunto de la legalización. El “sistema británico” (que operó desde los años veinte hasta la década del sesenta) consistía en la prescripción médica de heroína a ciertos tipos de adictos. La “*Ueberlebenshilfe* suiza” (de los setenta y ochenta) proveía asistencia para la supervivencia de consumidores ubicados en sitios de alto consumo, particularmente en los parques de Zurich. La “experiencia holandesa” (de varios lustros) se basaba en la tolerancia del uso de drogas “blandas,” la provisión de metadona para los consumidores de opiáceos y la distribución libre de jeringas para las personas que se inyectaban sustancias psicoactivas con el ánimo de controlar la expansión del SIDA.²⁷

En Colombia, el apoyo a la idea de Samper fue perdiéndose. Para finales de 1981 y principios de 1982, Samper y ANIF eran para fines prácticos voceros de una alternativa que contaba con pocos adherentes.²⁸ La relativa movilización de la opinión pública interesada e informada en torno al planteamiento a favor de la legalización fue desapareciendo.²⁹ Además, la fragilidad y la escasa organización de los segmentos pro-legalización condujeron a que la propuesta perdiera viabilidad y soporte. Paralelamente, argumentos políticos y morales tomaron preeminencia para evitar la discusión de los aspectos estratégicos que rodeaban la iniciativa de Samper y

27. Un buen ejemplo de la consideración y reproducción de ensayos y material bibliográfico sobre el tratamiento europeo del fenómeno de las drogas y las políticas públicas y penales europeas en este tema se puede encontrar en dos números de la revista *Nuevo Foro Penal*, el de enero-marzo 1990 y el de octubre-diciembre 1991. Durante el primer lustro de los noventa, se reprodujeron oficialmente y se debatieron en encuentros que contaron con el respaldo gubernamental varios ejemplos europeos de tratamiento del fenómeno de las drogas ilícitas. Entre otros, caben destacar el *Documento especial* titulado “Los costos del prohibicionismo de las drogas,” de varios autores publicado en 1992 por el Programa de Prevención Integral en la Educación Superior a cargo del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), con el apoyo de las Naciones Unidas; y las *Memorias* del Simposio Internacional de Coca y Cocaína” de 1995 (publicadas en 1996), organizado por la Universidad de los Andes, el United Nations Drug Control Programme (UNDCP) y el Ministerio de Salud.

28. Aunque bien entrado 1982, Samper individualmente continuaba insistiendo que la legalización era la mejor opción para resolver el problema de las drogas ilícitas. Véase *Semana*, 5 de octubre de 1982. Cabe destacar que durante la presidencia de Samper de ANIF, se publicaron en su revista institucional *Carta Financiera* distintos artículos sobre las drogas ilícitas y la economía ilegal en Colombia, algo que dejó de desarrollarse desde 1982 en adelante. Esto reflejaba de algún modo el compromiso institucional y no sólo personal en el debate sobre la necesidad de la legalización de la marihuana y de los dineros del narcotráfico. Véanse al respecto Ruíz Hernández y López Latorre (1980, 1981) y Ruíz Hernández (1981).

29. Como tal la discusión sobre la legalización de la marihuana se diluyó en 1982. Sin embargo, ese año cobró fuerza la polémica en torno a una amnistía patrimonial que cobijara la economía subterránea (el contrabando y el narcotráfico). En esta línea, se pronunciaron favorablemente la mayoría de los gremios de la producción y varios congresistas. El argumento

ANIF. Asimismo, ni Samper personalmente ni los individuos influyentes que en conjunto apoyaban la legalización desplegaron una “diplomacia ciudadana” en el exterior (especialmente en Estados Unidos)³⁰ orientada a buscar adherentes, conformar grupos de trabajo y presión o establecer mecanismos para ampliar el debate de opciones en torno a las sustancias psicoactivas ilícitas.³¹

Por último, la propuesta de Samper era eminentemente pragmática. No parecía sustentarse en una concepción filosófica sobre el rol del individuo y la relación con el Estado, en una convicción ética sobre la libertad personal y el bien común o en un principio económico liberal sobre la bondad incuestionable del libre mercado.³² Samper parecía motivado por una razón práctica: cómo reducir el incipiente y violento impacto político del negocio ilícito de las drogas (en particular, la marihuana), cómo manejar en

básico era semejante al expuesto para el tema de la marihuana: razones prácticas de conveniencia socioeconómica, en este caso para solventar el déficit presupuestal, fortalecer fiscalmente al Estado, mejorar las finanzas regionales de los departamentos y recuperar la marcha de la economía legal, entre otras. Véase al respecto Orjuela (1990).

30. En Estados Unidos, la tesis pro-legalización de drogas de Samper pasó prácticamente desapercibida en los medios de comunicación y en la academia. En el primer ámbito, cabe recordar el artículo de *High Times* de Antonio Huneus (1979). En el segundo ámbito, cabe destacar el comentario en torno a la propuesta de Ernesto Samper en un volumen sobre crimen transnacional, resultado de un curso efectuado a comienzos de los ochenta en Estados Unidos por la International Society of Criminology (fundada en Roma en 1937). Un artículo de Jorge Penen (Procurador delegado para la Policía Judicial de Colombia) indicó: “The economic assistance extended by the United States of America to Colombia to combat marijuana and cocaine traffic has not been as effective as expected, especially since the traffic in narcotics drugs is an American and not a Colombian problem. . . . Attempts have been made to legalize production and exportation of marijuana on grounds of socio-economic advantages. The main supporter of legalization is the Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), the President of which has dealt with the matter at the national level. ANIF argues that once the production and exportation of marijuana are legalized, very expensive efforts for repression would no longer be necessary. The considerable funds spent on maintaining armed forces to combat drug trafficking could be diverted toward other areas of public order, such as crime prevention. The legalization of drugs would entail legalization of current underground activities. . . . Contraband of goods and weapons used for guerrilla warfare exist because of payments in kind made by traffickers. There would be a significant decrease in the number of officials being corrupted.” Véase Penen (1982, 49).

31. El término *diplomacia ciudadana* lo usa Cathryn Thorup. Según ella, ese término “es utilizado para referirse a las acciones de los ciudadanos—y los grupos no gubernamentales que ellos forman—de un país respecto de terceros países. Implica la usurpación de papeles considerados del dominio exclusivo de los actores gubernamentales. En contraste con los grupos domésticos de interés político, que tradicionalmente actúan dentro de un escenario nacional específico, la diplomacia ciudadana se da en la arena exterior o transnacional” (Thorup 1995, 156).

32. Por ejemplo, varios proponentes de la legalización de las drogas defienden sus tesis a partir de la aceptación del principio ético que estableció John Stuart Mill en 1859: “El único propósito para ejercer correctamente el poder sobre cualquier miembro de una comunidad civilizada, en contra de su voluntad, es evitar el daño a otros. Su propio bien, ya sea físico o

términos económicos la importante renta creada por dicha empresa ilegal y cómo incorporar socialmente una clase emergente agresiva y asertiva.

El estado mostraba incapacidad e inconsistencia para contener el narcotráfico. Ni había una respuesta social—de las élites tradicionales, del bipartidismo liberal-conservador, de los grupos regionales con poder político y económico, de las clases medias urbanas, de una izquierda legal y contestaria sustentada éticamente en un proyecto anti-hegemónico de cambio—de rechazo a esos nuevos sectores virulentos (por la naturaleza clandestina e ilícita del negocio de las drogas) y vehementes (por la aspiración de rápido reconocimiento social). Ante estas circunstancias, la mejor opción parecía ser la legalización de la empresa de los narcóticos (tesis de Samper de 1979), así como la de los empresarios que la manejaban (tesis de Samper de 1980).

El gobierno se mantuvo firme y sin grietas en su interior frente al tratamiento de esta cuestión. La capacidad recursiva y de poder entre los actores de este debate era muy desigual. La influencia oficial estadounidense fue importante pero no determinante en este asunto. Turbay y el gobierno colombiano actuaban con la convicción de que la legalización era algo intolerable e inmoral, aunque la penetración económica, política y social del narcotráfico continuara en ascenso.

ENTRE “LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS” Y LA FRUSTRACION DEL PROHIBICIONISMO

Entrada la década de los ochenta, Colombia se había mantenido como un productor significativo de marihuana (segundo o tercero, según el año si se evalúan las producciones de Estados Unidos, México y Colombia, los principales cultivadores de marihuana en el hemisferio), y se había convertido en el mayor procesador continental de cocaína (originada preferentemente en Bolivia y Perú y consumida en gran cantidad en Estados Unidos). Los traficantes colombianos se van constituyendo en una fuerza socioeconómica poderosa, con amplios recursos de inversión, corrupción y violencia.

En ese sentido, es importante subrayar que el crimen organizado surge de una prohibición concreta, se desarrolla en una estructura capitalista, alcanza crecientemente una dimensión integral y opera en un contexto cultural que es funcional a su desenvolvimiento. Tiene como sujeto de referencia a un actor social inmerso en una particular dinámica sociedad-

moral, no es suficiente garantía. No puede, en justicia, ser forzado a hacer, o a soportar, porque eso le hará más feliz, porque, en opinión de otros, hacerlo sería sabio o incluso justo. . . . En la parte [de su conducta] que meramente le concierne a él, su independencia es, por derecho absoluta. Sobre sí mismo, sobre su propio cuerpo y mente, el individuo es soberano” (Mill 1955, 13).

estado y su objeto prioritario es asegurar y proyectar su dominación, actuando con medios preferente pero no exclusivamente violentos, apoyado en un *ethos* pragmático y portador de una orientación conservacionista. Si se acepta esta interpretación, entonces el caso de los procesadores y traficantes colombianos de drogas psicoactivas, en tanto fenómeno en el que se expresa con nitidez lo señalado, constituye un ejemplo de criminalidad organizada.³³ Esa criminalidad para mediados de los ochenta se convirtió en un actor clave de la vida política, social, económica y cultural del país.

Durante la primera parte de los ochenta en Colombia, eran más esporádicas y escasas las voces en apoyo de la legalización de las drogas.³⁴ Bogotá empezaba a vivir el dilema de la aplicación o no de la extradición de nacionales, particularmente como resultado del Tratado de Extradición del 14 de septiembre de 1979 entre Colombia y Estados Unidos.³⁵ Se eclipsa

33. La prohibición del consumo de estupefacientes y sustancias psicotrópicas ha sido el motor que ha alimentado la configuración del crimen organizado en Colombia. Los procesadores y traficantes nacionales se han insertado en una estructura capitalista tardía y dependiente, caracterizada en las últimas cuatro décadas por un crecimiento económico acelerado, dinámico y rapaz que generó un proceso vertiginoso y contradictorio de modernización: modernización inconclusa dado que no fue acompañada por un desarrollo paralelo y efectivo de los elementos básicos de la modernidad. Con el tiempo, los procesadores y traficantes colombianos de drogas ilegales han ido mostrando un alcance cada vez más integral, multiplicando la producción, comercialización y distribución de productos ilícitos en diversos mercados y ampliando los contactos y compromisos con otros grupos extranjeros de criminalidad organizada. La diversidad social de sus integrantes—en cuanto grupos provenientes de situaciones históricas, geográficas y regionales distintas aunque bajo una matriz sociedad-estado similar identificada por un débil desarrollo estatal—no ha impedido el hecho sobresaliente de que el objeto genérico del crimen organizado colombiano ligado a las drogas psicoactivas sea idéntico: incrementar su poder económico, elevar su influencia política y legitimar su presencia social. Esta criminalidad se ha asentado en el país gracias a un entorno cultural cuyos valores y prácticas individuales, sociales, políticas y jurídicas han facilitado al crimen organizado nacional su expansión ascendente y su potencial consolidación. A su vez, éste ha usado la violencia de modo preferencial, aunque no único, para alcanzar sus propósitos y asegurar sus intereses. En el ejemplo colombiano, de modo concomitante, el *ethos* pragmático ha sido una nota identificatoria del comportamiento de los procesadores y traficantes de drogas ilícitas: estableciendo acuerdos, pactos y transacciones prácticas, transitorias, reiteradas, decisivas—según el caso—con una vasta gama de agentes gubernamentales y no estatales. Finalmente, la orientación “consecracionista” del crimen organizado nacional ha sido evidente, incluso en las coyunturas y circunstancias en que ha utilizado la violencia de manera más brutal: los procesadores y traficantes de drogas ilícitas, más que derrocar al sistema imperante, quieren ser parte de él. Esto no significa, sin embargo, que necesariamente deseen un régimen democrático. Este argumento se desarrolla en Tokatlian (1995).

34. A partir del gobierno del Presidente Betancur comenzaron las referencias esporádicas a favor de legalizar el cultivo de coca. Véase al respecto *El Herald*, 2 de julio de 1983.

35. Más adelante, mediante la Ley 27 del 3 de noviembre de 1980, se aprobó el Tratado de Extradición colombo-estadounidense de 1979. El Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos entró en vigor en marzo de 1982. En medio de un proceso electoral cuyos contrincantes por los dos partidos tradicionales fueron Alfonso López Michelsen y Belisario

saron los foros públicos a favor de la legalización, y se expandieron los “foros abiertos en contra de la extradición.”³⁶

De algún modo, los temas de la legalización y la extradición se fueron entrecruzando en razón de la percepción cada vez más extendida de los costos que el país asumía como consecuencia de la decisión del Presidente Belisario Betancur de extraditar nacionales a partir de 1984. Tomó esta decisión luego del asesinato del Ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, y como efecto de un prohibicionismo estadounidense más militante. Una aseveración de 1986 del presidente del Consejo de Estado, Samuel Buitrago Hurtado, probablemente resume el punto:

Yo creo que el país está sufriendo un desgaste tremendo en esta campaña contra la droga, porque es una campaña que se está haciendo a un costo social inmenso y sin resultados tangibles en la práctica. . . . Yo creo que nosotros hasta cierto punto estamos haciendo el papel de idiotas útiles. . . . El estado va a tener que cambiar el manejo que le está dando al problema de la droga, tiene que cambiarlo, yo no sé cuándo, porque eso se nos salió de las manos y toda persona que se informe del acontecer diario se da cuenta de que le estamos haciendo un trabajo a una potencia extraña. . . . El gobierno será el que dice en qué forma debe manejarse esto, pero

Betancur Cuartas, el asunto de la extradición pareció temporalmente clausurado. Durante la contienda presidencial, el tema de la paz interna superó a cualquier otro tópico de campaña. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 1 de septiembre de 1983 estableció que la Corte se abstenía de decidir sobre la constitucionalidad de la Ley 27 de 1980. En otra sentencia del 3 de noviembre del mismo año, la Corte reiteraba su posición. Sin embargo, el Presidente Betancur se negó a extraditar ciudadanos colombianos durante 1982–1983 por motivos de soberanía. En efecto, en contra de dos conceptos de la Corte Suprema en favor de la extradición de dos nacionales, el Presidente Betancur en las resoluciones 217 y 226 del 12 y 23 de noviembre de 1983, respectivamente, negó las extradiciones de Emiro de Jesús Mejía Romero y Lucas Gómez Van Grieken. En 1983, luego de las sentencias de la Corte y antes de las resoluciones del presidente, una comisión de legisladores liberales denominada “moralizadora” (y compuesta por Ernesto Samper Pizano, Abelardo Forero Benavides, Jaime Castro Castro, José Manuel Arias Carrizosa y Carlos Mauro Hoyos) señaló: “El grado de descomposición moral que vive el país es alarmante. . . . La descomposición que presenta la vida política nacional es apenas reflejo parcial de la que ha invadido al resto de la sociedad, en la que se superponen delincuencias de distinto origen. . . . Definidas y superadas por la propia Corte Suprema de Justicia las dudas de constitucionalidad que algunos tenían sobre el Tratado de Extradición, el liberalismo invita al Gobierno Nacional a que le de estricto y severo cumplimiento, pues su aplicación no puede quedar sujeta, en ningún caso, a interpretaciones, contemplaciones o esguinces que hagan nugatorios sus efectos. . . . Los iniciados y anunciados debates sobre los llamados dineros calientes en la vida política nacional deben continuarse y adelantarse sin reserva alguna. . . . Finalmente, el liberalismo reitera su invitación a los partidos y agrupaciones que participaron en el debate presidencial del año pasado (1982) a publicar la cuenta exacta de sus gastos electorales, con indicación detallada de los nombres de sus contribuyentes y de las cuantías que cada uno de ellos aportó, así como de los gastos efectuados con señalamiento de montos y causa de los mismos” (Rincón 1984, 85–87).

36. Esta afirmación la hizo Rafael Pardo al analizar la evolución del narcotráfico hacia el narcoterrorismo desde el comienzo de los ochenta (Pardo Rueda 1996, 185).

yo creo que hasta ahora se ha manejado en una forma un tanto torpe. Digamos el Tratado de Extradición. Nuestras leyes penales dicen que en ningún caso Colombia ofrecerá la extradición de ningún nacional. Porque eso de enviar un compatriota nuestro para ser juzgado en otro país, pues es algo que nos produce a los colombianos, tal vez con un criterio sensiblero y patrioter, cierto malestar, cierta repulsión. . . . Es más fácil combatir la droga legalizada que como está ahora, porque legalizada deja de ser un negocio para los narcotraficantes.³⁷

El abrumador nivel de narcoterrorismo selectivo (asesinatos de funcionarios, políticos, jueces y periodistas) de 1984 hasta 1986 hizo revivir temporalmente el debate alrededor de la legalización. En este caso, fue el periodista Antonio Caballero quien articuló de modo más preciso y contundente la tesis en favor de la legalización. Para él, “todo lo que se ha hecho para combatir el narcotráfico (es decir, la represión) es precisamente la causa principal de su fortalecimiento. Estamos tratando de apagar el fuego con gasolina. En esa guerra, el único método que no se ha intentado, y que sin embargo es el único que puede resultar eficaz, no es el de la represión, sino el del control. Control son muchas cosas. Pero se pueden resumir en una sola palabra: legalización. Legalización total y universal. De la producción, del tráfico y del consumo” (Caballero 1986, 71).

La iniciativa legalizadora de Caballero implicaba un salto significativo frente a la propuesta original de Samper: involucraba toda la cadena del negocio de los narcóticos, se concentraba en la coca o cocaína y no sólo en la marihuana y desplegaba una crítica frontal al prohibicionismo estadounidense. A pesar de algunas voces públicas aisladas en respaldo de la idea categórica de Caballero, la lucha oficial anti-drogas en el país siguió el curso tradicional de acción punitiva.³⁸

Lo anterior resultó de al menos dos hechos importantes. En el plano interno, el Presidente Virgilio Barco Vargas (1986–1990) era un convencido de que Colombia debía librar una “batalla frontal”³⁹ contra el negocio ilegal de las drogas y de que la extradición era un instrumento indispensable para ese propósito.⁴⁰

En el plano externo, 1986 era el año que sintetizaba de algún modo el espíritu de cruzada anti-drogas del Presidente Reagan en Estados Unidos, un ejemplo de la “inquisición farmacrática” según Jonathan Ott (1997). En ese año, se instaura el proceso anual de certificación de los países que colaboran con Estados Unidos en el combate contra las drogas.⁴¹ La

37. Véase *El Espectador*, 3 de diciembre de 1986.

38. Mi impresión es que en privado, en diversos círculos sociales, académicos y económicos (particularmente urbanos y de sectores altos), la idea en favor de la legalización ha sido más extendida que su expresión pública.

39. Eso lo afirmó Barco el 1 de octubre de 1986 en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas (Barco 1987, 2:261).

40. Barco había firmado en su calidad de Embajador de Colombia en Washington el Tratado de Extradición colombo-estadounidense de 1979.

41. Sobre el proceso de certificación anual estadounidense en materia de drogas ilícitas,

histeria pública, el ofuscamiento del ejecutivo y la frustración del legislativo se combinaron para justificar el establecimiento de un recurso arbitrario y unilateral como el de la certificación. Esto se producía en un momento crítico de endurecimiento general de la política internacional anti-drogas de Washington. En abril de 1986, el Presidente Reagan firmó la Presidential Directive número 221, declarando que las drogas ilegales constituían una amenaza letal a la seguridad estadounidense y ampliando el papel de los militares en la lucha anti-narcóticos. Meses después en julio, el gobierno de Estados Unidos envió una unidad de combate del ejército, de la brigada de infantería 193 estacionada en Panamá, con seis helicópteros "Black Hawks" a Bolivia para llevar a cabo la "Operation Blast Furnace" dirigida a localizar y destruir laboratorios y centros de producción de cocaína. En octubre el U.S. Congress aprobó una legislación draconiana, la International Narcotics Control Act de 1986.

Así ni el gobierno colombiano ni la administración estadounidense mostraba ningún tipo de apertura en el campo de los narcóticos. Para Bogotá y Washington, lo fundamental era desplegar una ofensiva implacable contra los narcóticos. En ese contexto, las eventuales iniciativas a favor de la legalización eran percibidas oficialmente en Colombia y Estados Unidos como una suerte de desertión en "la guerra contra las drogas."

Pero el agotamiento y la frustración sufridos por esta guerra irregular interminable, que tenía como mayor epicentro a Colombia, fue llevando en las postrimerías de los ochenta a reabrir incipientemente el debate sobre la legalización. Dos paradojas sobresalieron en ese sentido. Por una parte, a pesar de que los que se expresaban en favor de la legalización sostenían (teóricamente con razón) que el narcotráfico sería el más perjudicado si se legalizaba la empresa ilícita de las drogas, los propios narcotraficantes colombianos parecían respaldar la tesis legalizadora.

De acuerdo a un libro publicado en 1988 por Mario Arango y con base en una encuesta que realizó "a finales de 1987 y comienzos de 1988 entre veinte empresarios contrabandistas de drogas de Medellín," 75 por ciento (quince de ellos) favorecían la legalización (de consumo y comercialización) de drogas en Estados Unidos y 25 por ciento (cinco) preferían la prohibición de drogas en ese país (Arango Jaramillo 1988, 26, 125).⁴² Por otra parte, se presentaba una distancia notable entre la discusión ilustrada entre relativamente pocos y el sentir de la opinión pública sobre la legalización. Quizás lo que patentizaba mejor eso fuera un contraste entre un informe especial aparecido en la revista *Semana* y una encuesta ciudadana. En junio de 1988, *Semana* publicó un detallado trabajo en el que se decía, "Ante

véase el capítulo "Acerca de la certificación: Condicionalidad, drogas y el ejemplo de Colombia" en Tokatlian (1997a).

42. En el caso de Colombia, 30 por ciento (6) estaban a favor de legalizar las drogas y 70 por ciento (14) estaban en contra de eso.

un sentimiento colectivo de zozobra y caos como el que se vive en Colombia, en donde los problemas se han vuelto tan radicales que se ha puesto en tela de juicio la supervivencia de la Nación, es posible que haya llegado la hora de pensar lo impensable: ¿es posible legalizar la droga?"⁴³

Pocos meses después, entre el 20 y 30 de septiembre, se efectuó una encuesta con una muestra nacional de 15 municipios y 2,428 entrevistas. En esta encuesta se manifestaban a favor de la legalización de la marihuana el 25 por ciento de los entrevistados (75 por ciento estaban en contra) y a favor de la legalización de la cocaína el 18 por ciento de los entrevistados (82 por ciento estaban en contra) (Lemoine 1993, 287).⁴⁴

Durante el primer semestre de 1989, se presentaron algunas voces dispersas en torno al tema de la legalización.⁴⁵ Sin embargo, la controversia no fue ni amplia ni intensa. La violencia generada por el fenómeno de los narcóticos crecía, y el gobierno estaba dispuesto a mantener e incrementar "la guerra contra las drogas" sin abrir ninguna posibilidad de contemplar una estrategia distinta a la fuertemente punitiva. Los datos que existían eran elocuentes e indicaban que la violencia emanada del narcotráfico había crecido de manera dramática y que el horizonte parecía aún más trágico si el gobierno no reaccionaba.

Según un informe de la Consejería Presidencial para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, el número de masacres (un mínimo de cinco personas asesinadas en un mismo hecho) generadas por luchas intestinas entre grupos de traficantes había sido de 12 (14 por ciento del total), con 77 muertos (12 por ciento del total) durante 1988. El número de masacres que contó con el apoyo, la intervención directa, la complicidad o el financiamiento del narcotráfico fue de 40 (45 por ciento del total), con 391 asesinatos (58 por ciento del total) para ese mismo año. En resumen, du-

43. "Informe especial: ¿Es posible legalizar la droga?" *Semana*, 28 de junio de 1988, p. 23.

44. De hecho este resultado en Colombia no es muy distinto del que se ha presentado en países industrializados. Una encuesta realizada en agosto de 1986 en Estados Unidos por la cadena de televisión ABC señaló que 24 por ciento se mostraban favorable a la legalización de pequeñas dosis de marihuana y 75 por ciento se manifestaban en contra, mientras 4 por ciento apoyaban la legalización de todas las drogas y 96 por ciento rechazaban esa alternativa. Otra encuesta realizada en agosto de 1995 en Italia por la compañía *Swg* y publicada por la revista *L'Espresso* indicó que 25 por ciento favorecían la legalización de drogas como la marihuana y el hashish y 69.2 por ciento lo desaprobaban, mientras 10.4 por ciento estaban a favor de legalizar todas las drogas y 83.5 por ciento se oponían. Respecto de estas encuestas, véase UN International Drug Control Programme (1997, 201).

45. Esta tibia continuidad del debate nacional en torno a la legalización durante 1989 coincidió en parte con el empuje derivado de la fundación en marzo de 1989 en Roma de la Liga Internacional Antiprohibicionista, que contó "con la participación de más de cien políticos, abogados, médicos, antropólogos, comisarios policiales, académicos y otros expertos de Estados Unidos, diez países europeos y cuatro de América Latina" (incluida Colombia). Véase al respecto del Olmo (1992, 124). En marzo de ese mismo año, un mayor retirado de la policía publicó en Colombia un texto en favor de "la legalización total" de los narcóticos. Véase Hincapié Zuluaga (1989, 186).

rante 1988, la violencia relacionada con las drogas había producido el 58 por ciento de las masacres, con el 70 por ciento de las víctimas (468 muertos).⁴⁶ Esta tendencia sangrienta se proyectaba en los inicios de 1989. Entre enero y junio de ese año, la violencia provocada por el sicariato del narcotráfico y el crimen organizado (de acuerdo con la definición de un informe oficial) produjo 1,216 asesinatos de civiles (85 por ciento del total de muertes) y 156 de funcionarios (89 por ciento del total) (Colombia, Presidencia de la República 1997, 65–66).

La situación interna estaba marcada por un descomunal nivel de narcoviolenencia indiscriminada (contra todo tipo de ciudadanos y de autoridades por igual) y por un debate débil en torno a la legalización en Colombia. La situación externa estaba caracterizada por un prohibicionismo duro en Washington y por pocas posibilidades de avance político de los argumentos en pro de legalizar las sustancias psicoactivas ilícitas en Estados Unidos. En tal momento, ¿cuál era la opinión de Ernesto Samper?

A una década de su posición decididamente favorable a la legalización (de las drogas), Samper manifestaba a finales de los ochenta un viraje importante en este tema. En dos entrevistas a periódicos en 1989, este cambio fue evidente. Primero, en un reportaje concedido al diario *La República* el 25 de septiembre, Samper afirmó ante una pregunta sobre si había modificado su postura frente a la legalización: “Considero que las circunstancias en las cuales propuse la legalización son hoy en días diferentes, cuando ha corrido tanta sangre y lo que está en juego es la estabilidad del sistema institucional. Eso sí, nunca se va a descartar. De todas maneras, es la alternativa que queda frente a la represión, si la represión fracasa, siempre seguirá siendo la legalización” (Samper Pizano 1989, 114).

Segundo, en otro reportaje brindado al diario *La Patria* el 15 de octubre, Samper respondió a una pregunta sobre si haría extensiva a otras drogas su propuesta sobre la legalización de la marihuana: “Yo creo que el concepto de legalización de marihuana tuvo vigencia hace 14 años cuando yo lo proponía, porque en ese momento el problema de la droga no estaba tan involucrado dentro de la realidad económica, política y social colombiana. . . . [S]in embargo los mismos argumentos que entonces yo manifestaba, en el sentido de que detrás del problema de la droga, había fundamentalmente una fenomenología económica. . . [E]se tema sigue vigente y creo que hoy, más que nunca” (Samper Pizano 1989, 175).

En las dos citas es posible observar que Ernesto Samper ya no defendía la legalización de manera contundente como dos lustros antes. La legalización no era para entonces la primera mejor opción para superar el fenómeno de las drogas como lo fuera a finales de los setenta sino que re-

46. Véase Colombia, Presidencia de la República, Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, “Las masacres en Colombia, 1988,” documento reservado, Bogotá, febrero de 1989.

sultaba a lo sumo un *second best* que seguía siendo válida en tanto los factores estructurales que permitieron la existencia y evolución del problema de los narcóticos continuaban intactos.

Para la época de este giro sugestivo, Samper había dejado de ser un investigador inquieto con inclinaciones políticas y era un político activo. Como senador exitoso con una base de poder propia reconocible en el partido liberal, aspiraba a la presidencia para 1990 luego del asesinato del precandidato presidencial liberal Luis Carlos Galán, el 18 de agosto de 1989. Combinando pragmatismo y maleabilidad, Samper se alejaba gradualmente de su firme tesis a favor de la legalización.

En el contexto de un dramático escalamiento del narcoterrorismo y de una política de mano dura del Presidente Barco contra los narcotraficantes, Samper ya no ambicionaba legalizar las drogas (aunque si fracasaba el camino represivo quedaba el sendero de la legalización) sino no dejar “que Colombia se convierta en un Vietnam de la guerra contra la droga” (Samper Pizano 1989, 47). De hecho, para las elecciones de 1990, sólo el candidato conservador Alvaro Gómez Hurtado proponía contemplar la opción de legalizar las drogas a nivel mundial como la única fórmula para resolver realmente el problema de las drogas.⁴⁷ Como era de esperarse, el gobierno colombiano no auspició esa tesis, y el Presidente Barco siempre la descartó. Washington rechazaba cualquier iniciativa en aquella dirección y respaldaba al gobierno en Bogotá en su lucha anti-narcóticos.

Virgilio Barco sostuvo el argumento contrario a la legalización no sólo en el plano interno sino también en el internacional. La Reunión Ministerial Mundial para Reducir la Demanda de Drogas y Combatir la Amenaza de la Cocaína fue efectuada en Londres en abril de 1990 y convocada por la Primera Ministra Margaret Thatcher. El mandatario colombiano, en su calidad de invitado especial, se opuso categóricamente a los que en vez de enfrentar con firmeza el fenómeno de los narcóticos, “se hicieron a la idea, a la muy cómoda idea, de que era mejor legalizar o descriminalizar la droga, o simplemente mirar para otro lado” (Barco 1990, 5:198). El mensaje interno y externo era claro: de ningún modo, a nivel oficial y a pesar de los enormes costos internos que generaba un enfrentamiento contundente contra el narcotráfico, Colombia iba a auspiciar la legalización de la cocaína y la marihuana.

ENTRE LA TIBIA ESPERANZA DE CAMBIO Y EL OCASO DE LA ALTERNATIVA LEGALIZADORA

Al comenzar la década de los noventa, en el campo de las drogas se presentaban dos fenómenos: mientras Colombia comenzaba a ser produc-

47. Véase *El Tiempo*, 23 de mayo de 1990.

tor de amapola y procesador de heroína,⁴⁸ el debate alrededor de la legalización en el país parecía errático. La polémica en torno a la legalización, desde el gobierno de Julio César Turbay hasta el de Virgilio Barco, poseía unas notas identificatorias claras.

En primer lugar, el debate era reducido. Se concentraba en unos observadores, periodistas, intelectuales y políticos que, con cierta periodicidad y con varios argumentos relativamente sólidos, sugerían la alternativa de evaluar la conveniencia de que el país—por lo general, en conjunción con otros actores externos—avanzara la tesis de legalizar los narcóticos.

En segundo lugar, la discusión era siempre respondida negativa-

48. En relación a Colombia, los primeros hallazgos de plantación de amapola en el país se producen en 1983 en el departamento del Tolima. No sin sorpresa, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) anunció para 1991 la existencia de 2,500 hectáreas cultivadas de amapola. Hacia abril de 1992, las autoridades indicaron la existencia de 20,000 hectáreas sembradas de amapola. Estas se encontraban ahora distribuidas en 17 departamentos en 113 localizaciones. Es claro que no existió una causa única o sencilla que explicara cómo creció el cultivo de amapola y su elaboración en heroína. Es probable que la concurrencia y simultaneidad de un conjunto de factores—algunos que venían gestándose y otros de carácter más coyuntural—pueda contribuir tentativamente a identificar y comprender el desarrollo de este nuevo negocio ilícito. En ese sentido, pueden considerarse cuatro puntos. Primero, la determinación de la narco-criminalidad colombiana de expandir su *business*, incorporando un elemento adicional, la heroína, en su canasta de productos ilícitos. La ampliación de la demanda de los consumidores estadounidenses en los noventa, los altos precios de esa droga (de 6 a 10 veces superiores a la cocaína), la relativa estabilización de los precios de la cocaína (con una tendencia a la baja) para principios de esta década, la transnacionalización de los vínculos establecidos con diversos grupos criminales en el exterior y las posibilidades de incrementar y mejorar su inserción en el mercado de Estados Unidos impulsaron a las diferentes agrupaciones ligadas al narcotráfico (no sólo en Cali y Medellín) a incursionar en la producción, el transporte y la comercialización de la heroína. Segundo, la caída interna e internacional de los precios de productos básicos como café, arroz y algodón, sumado al esquema de menor protección al agro tuvieron en el corto y mediano plazos efectos negativos sobre la población rural, campesina e indígena. En ese contexto, la sustitución de cultivos lícitos por amapola en diversos escenarios regionales caracterizados por una depresión económica y por una marcada conflictividad y descomposición social pasó a dominar importantes áreas del país. Tercero, el involucramiento directo y activo de algunos frentes guerrilleros y de grupos paramilitares en la cadena de producción de la amapola aceleró la proliferación del cultivo. Y cuarto, la falta de recursos oficiales para combatir un frente adicional en el terreno de las drogas probablemente impidió destinar dinero, personal humano e instrumentos técnicos a un seguimiento pormenorizado y a un enfrentamiento decidido del asunto de la amapola. A ello se sumó la presión y obsesión estadounidense en cuanto a que Bogotá concentrara sus esfuerzos en la lucha contra la cocaína, todo lo cual coadyuvó a dejar en un lugar muy marginal la problemática de la heroína y cómo abordarla. Los funcionarios de la DEA y la CIA en el país estaban más interesados en ese momento histórico en neutralizar y desarticular el denominado Cartel de Medellín, pasando por alto la ascendente diversificación de productos—incluyendo en particular la heroína—desarrollada por los traficantes de Cali y el Valle desde finales de los ochenta. No parecía ni funcional ni necesario brindar la información obtenida al respecto a los funcionarios colombianos comprometidos en la lucha anti-drogas.

mente por funcionarios gubernamentales. Diferentes autoridades, con grados diversos de poder e influencia y en distintos momentos históricos, rechazaron la consideración eventual de tal opción y menos aún su reivindicación o promoción por parte del gobierno colombiano. La idea podía emanar de segmentos en la sociedad, pero el gobierno inmediatamente aclaraba que, oficialmente, el criterio de legalizar el negocio de los narcóticos no era funcional para el país ni constituía un tema de la política exterior colombiana.

En tercer lugar, la polémica era circunstancial y no permanente. En coyunturas difíciles, particularmente violentas, se escuchaban voces en favor de la legalización. Este carácter transitorio y episódico le daba color y calor a los planteamientos pero no contribuía a generar una coalición social y políticamente gravitante que pudiera ampliar y profundizar el tema en el terreno interno y proyectar y estimular el tópico en el campo externo.

En cuarto lugar, la idea de legalizar estaba vinculada parcialmente a fenómenos internacionales. En los setenta, las propuestas de legalización en torno a la marihuana se apoyaban en que, por ejemplo, en Estados Unidos, un número relevante de estados habían despenalizado la dosis personal. En los ochenta, las iniciativas en pro de legalizar las drogas ilícitas tomaban como punto de referencia algunas experiencias europeas en el manejo menos severo y punitivo de ciertas drogas más fuertes que la marihuana—la heroína y otros opiáceos. Los pocos y limitados debates internos seguían, en parte y de manera informada, los acontecimientos que en esta materia se iban produciendo, especialmente en Estados Unidos y Europa.

Y en quinto lugar, la presencia oficial estadounidense en torno a este asunto era reiterada e inexorable. Funcionarios del gobierno asistían a seminarios, organizaban conferencias, difundían publicaciones y auspiciaban encuentros para precisar la negativa de Washington a cualquier hipotética evaluación de una tesis en favor de legalizar las drogas psicoactivas. El peso gubernamental estadounidense se hacía sentir para transmitir un mensaje claro a la sociedad y el gobierno en Colombia: no a la legalización.

Así al inicio del gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo (1990–1994), la cuestión de la legalización aparecía ocasionalmente en la agenda de la polémica ilustrada del país.⁴⁹ Por ejemplo, en dos textos de 1990, a escasos días de la inauguración del gobierno, fue evidente la sugerencia desde espacios identificados con la élite en favor de la propuesta legalizadora.

La revista *Ciencia Política*, adscrita al Instituto de Ciencia Política de Bogotá, que tiene como aspiración “defender la democracia pluralista y la economía de mercado,” reprodujo una entrevista al Premio Nobel de

49. Algunos aspectos del debate colombiano sobre la legalización de las drogas durante el gobierno del Presidente Gaviria y su impacto en los vínculos colombo-estadounidenses se analizan en Tokatlian (1997b).

Economía Milton Friedman realizada a *Le Figaro* en mayo de 1990. En ella, Friedman sostenía que había “sociedades de otros países, tales como Colombia, a las que el fracaso de la acción represiva [contra las drogas] en los Estados Unidos contribuye a destruir” (Friedman 1990, 35). Fiel a su defensa irrestricta de los principios liberales clásicos, la publicación divulgaba el comentario de quien en Colombia era citado desde la derecha hasta la izquierda—obviamente con diferentes niveles de apego y convicción frente a la totalidad de su argumentación económica—como una voz legítima en materia del tema de la legalización.

En diciembre de 1990 se publicó un libro de la Universidad de los Andes sobre el fenómeno de las drogas en cuya presentación se identificaban cuatro “propuestas de acción para enfrentar el narcotráfico.” Estas eran “adoptar medidas de ordenamiento económico tendientes a dificultar el narcotráfico y a disminuir su fabulosa rentabilidad con miras a reducir o eliminar las ventajas comparativas que hoy ofrece el país”; “continuar la política represiva con la inclusión de nuevas fórmulas y modalidades de represión para alcanzar resultados concretos previamente definidos”; “fortalecer la acción y la presencia estatal con el propósito de reducir la violencia, especialmente la proveniente del narcotráfico”; y “explorar la despenalización parcial del problema” (Arrieta et al. 1990, 23–25). En este último sentido, se indicaba,

[N]o se pretende la legalización total ni la precipitada adopción de medidas permisivas para no caer en los errores que se cometieron en el pasado en la dirección opuesta, cuando se acudió a la penalización sin que hubieran mediado estudios serios sobre su alcance y conveniencia. Para estudiar la despenalización es preciso abordar el análisis de la manera como ésta operaría, acerca de las actividades que cubriría, de los instrumentos que se emplearían para tratar a los drogadictos y a los consumidores ocasionales, del suministro y control de las sustancias y del mercado negro que pudiera aparecer. Se debe tener claridad que esta propuesta debe complementarse con instrumentos paralelos para analizar y enfrentar el problema en su globalidad, concibiéndolo como un fenómeno cultural y social . . . (Arrieta et al. 1990, 25–26)

La administración Gaviria nunca contempló esta última propuesta. Washington tampoco contemplaba la idea de la legalización ni su aceptación en Colombia o Estados Unidos.⁵⁰ Predominaba al comienzo del nuevo gobierno liberal una perspectiva caracterizable por el intento de dis-

50. A pocos meses (abril de 1991) de la publicación del libro sobre drogas de la Universidad de los Andes (diciembre de 1990), el Embajador de Estados Unidos en Colombia, Thomas McNamara, ofreció una conferencia contra la legalización de las drogas en ese centro académico. La conclusión de su extensa presentación fue clara y directa: “Los deberes básicos de la sociedad y del gobierno incluyen el fortalecimiento de la justicia, el orden público y el bienestar general. Sin fomentar estos valores se adopta el camino equivocado. No podemos aceptar la evaluación que hace la ciencia moderna sobre la cocaína y otras drogas igualmente nocivas y, a la vez, declarar que la sociedad y el gobierno no tienen ninguna responsabilidad

tanciarse gradual y relativamente del diagnóstico estadounidense en cuanto a continuar localizando en Colombia el epicentro exclusivo de “la guerra contra las drogas.”

A nivel nacional, era difícil si no imposible sostener los costos que había internalizado el país durante el final del gobierno Barco. El enorme esfuerzo represivo contra los narcóticos llevado a cabo por éste le permitía al nuevo gobierno intentar una política de acomodamiento “sin aparecer abdicando,” como lo señalara Daniel Pécaut (Pécaut 1991, 155). O lo que podría denominarse un “modus vivendi a la colombiana” (Bagley y Toklatlian 1990, 9) que, combinando resolución y maleabilidad, permitiera superar la violencia más sangrienta derivada del narcotráfico sin antagonizar directamente con Washington. O como dijera Alejo Vargas, se buscaran “espacios de salida no militar” que mimetizaran “una negociación directa” (Vargas 1992, 61). A nivel internacional, era entendible la presentación de ideas novedosas pues la comunidad de naciones—particularmente en Europa y Latinoamérica—comprendía las secuelas que estaba dejando en Colombia un enfrentamiento frontal contra el muy rentable emporio ilegal de los narcóticos.⁵¹

En el plano conceptual, el nuevo enfoque oficial colombiano descansaba en el criterio de la desagregación del fenómeno de las drogas ilícitas.⁵² Por una parte, se relievaba el narcoterrorismo en su doble expresión anti-estatal e indiscriminada: la violencia generada por el denominado cartel de Medellín contra funcionarios públicos, líderes políticos y ciudadanos indefensos más que la producida por el narcoparamilitarismo, por agrupaciones mafiosas de otras regiones o la derivada de las luchas entre narcoorganizaciones criminales.⁵³ El narcoterrorismo se definía como un asunto

por su control. A pesar de que la economía y la medicina nos ayudan a comprender las dimensiones del problema, a lo que nos enfrentamos finalmente es a una cuestión moral y social, no médica ni económica. Todas las sociedades tienen preceptos morales que les permiten distinguir entre lo que es correcto y lo que no lo es, entre el bien y el mal. Todas las sociedades están dedicadas a promover el bien y a erradicar el mal. Al definir estas prioridades la preocupación sobre la legalización de la cocaína no es difícil de resolver. No podemos legalizarla.” Véase Thomas McNamara, “Sobre la legalización de las drogas en Estados Unidos de América,” USIS documento no publicado, discurso pronunciado en la Universidad de los Andes el 25 de abril de 1991, 12–13.

51. Varias declaraciones significaron un reconocimiento de la importancia del tema de los narcóticos en la agenda internacional y de la lucha anti-drogas desplegada por Colombia: las Declaraciones de Acapulco en 1987, de Uruguay en 1988, de Ica en 1989 y de Caracas en 1990 del Grupo de Río; la Declaración Andina de Lima sobre la lucha contra el narcotráfico en 1990; y la Declaración de Roma sobre las relaciones entre el Grupo de Río y la entonces Comunidad Europea de 1990.

52. Al respecto, véase Juan Gabriel Tokatlian, “Cambio de estrategia,” *Semana*, 8 de mayo de 1990, 23–26. En su discurso de posesión el 7 de agosto de 1990, el Presidente Gaviria señaló: “Si bien el narcoterrorismo es nuestro problema, el narcotráfico es un fenómeno internacional” (Gaviria Trujillo 1992, 9).

53. La violencia narcoterrorista derivada del comportamiento de los traficantes de Medellín

marcadamente colombiano que hundía sus raíces en los esfuerzos desestabilizadores de un segmento particular del lucrativo negocio ilícito de los narcóticos. La respuesta a este fenómeno debía darse mediante mecanismos nacionales basados en el robustecimiento de la justicia y el fortalecimiento institucional. En breve, el mensaje implícito era más persecución, juzgamiento y encarcelamiento interno, menos extradición externa, a mayor legitimidad y eficiencia de los instrumentos domésticos de justicia, menor necesidad y operatividad de los medios foráneos de aplicación de la ley.

Por otra parte, se subrayaba la proliferación del narcotráfico. El mismo se identificaba como una cuestión global en la que intervienen diversos agentes, ubicados en distintos sitios y con diferentes roles. El narcotráfico tiene por tanto un carácter internacional y requiere de un compromiso multinacional para su enfrentamiento y control. Colombia asumía su cuota de esfuerzo y sacrificio en esa lucha multilateral, pero no podía ser receptora unívoca de todos los costos y efectos desfavorables de ese combate. Ello no resultaba justo desde una mirada ética, ni positivo desde un ángulo pragmático. Ni el país individualmente ni la sociedad de naciones ganaban mucho si un asunto transnacional se pretendía resolver por la fuerza y en un sólo escenario geográfico. En resumen, la cooperación interestatal en el terreno de las drogas psicoactivas era un imperativo tanto moral como práctico.

La consecuencia política de ese matiz teórico que introducía la administración Gaviria en el tratamiento del tema de los narcóticos era notoria. Si Washington prefería seguir trasladando a un polo de la oferta de drogas ilícitas—a Colombia—los costos de un combate anti-narcóticos que no quería asumir internamente como principal centro de demanda de sustancias psicoactivas, entonces la estrategia que parecía diseñarse en Bogotá no era del todo satisfactoria para los intereses de Estados Unidos. Pero paradójicamente, Estados Unidos no podía reaccionar con vehemencia o virulencia contra quien hasta el momento era el país que más hacía en América Latina en la lucha contra las drogas según los propios funcionarios estadounidenses encargados de la política internacional anti-narcóticos. A manera de metáfora, en el área temática de las drogas y durante la vigencia de la Guerra Fría, Colombia se asemejaba más a Israel en el Medio Oriente que a Haití en el Caribe Insular: Estados Unidos no podía con facilidad imponer sanciones o elevar amenazas o sugerir el uso de la fuerza

era interpretada por éstos de una manera notoriamente distinta a la definida por las autoridades gubernamentales. Por ejemplo, según Pablo Escobar: “La guerra que ha estado viviendo Colombia no es, pues, como se quiere hacer ver al exterior, un conflicto entre el Estado que quiere erradicar el delito y unos pocos individuos que pretenden desafiar su majestad y persistir en la actividad ilícita. Todo lo contrario: es la lucha de una clase dirigente vetusta y caduca que quiere, con el pretexto de estar luchando contra el narcotráfico y el terrorismo, erradicar las fuerzas sociales comprometidas con el cambio institucional” (Escobar Gaviria 1990, v).

contra su presunto mayor aliado en cuanto a un área temática sensitiva y vital. Sin embargo, el riesgo de obtener una eventual victoria contra el narcoterrorismo sin alcanzar un triunfo frente al narcotráfico podría colocar a Colombia en una posición muy difícil y altamente vulnerable porque Washington aplaudiría lo primero pero también exigiría lo segundo.

Para los noventa, varios periodistas renombrados, como Antonio Caballero y Antonio Panesso, venían reiterando la pertinencia de considerar la legalización de las drogas. Ciertos intelectuales influyentes como Gabriel García Márquez y Jorge Child apoyaban esa tesis. Algunos académicos reputados como Alvaro Camacho Guizado,⁵⁴ Hernando Gómez B., Ricardo Vargas y Rodrigo Uprimny analizaban las bondades de la idea. E incluso ciertos políticos, particularmente conservadores como Enrique Gómez Hurtado y Mario Laserna, opinaban en favor de esa alternativa. Sin embargo, el Presidente César Gaviria no estaba interesado en estimular ese debate.

Por lo general, el país no era testigo de una discusión frecuente alrededor de esa opción y de cómo superar el prohibicionismo vigente. La política de sometimiento⁵⁵ durante 1990–1991 y la no extradición de nacionales consagrada en la Constitución de 1991 ocupaban la mayor atención y debate en cuanto a la problemática de las drogas psicoactivas. Ambas medidas parecían dejar en un sitio muy distante y oculto la necesidad de ampliar la controversia nacional en torno a la cuestión de los narcóticos y su potencial resolución mediante una estrategia pro-legalizadora. Además, se suponía que la política de sometimiento y la no extradición de nacionales iban a “domesticar” y “pacificar” a los traficantes más agresivos y violentos.

54. Camacho sugirió una idea interesante de agrupación de los productores de coca para plantear alternativas de mejor negociación frente a las naciones consumidoras. En los setenta se propuso la FNC de la marihuana (recordar la idea de Leonidas Londoño), y en los noventa se sugirió la OPEP de la coca. Según Camacho, “Puede sonar cínico y utópico, pero no debería estar muy lejana la hora en que los países suramericanos involucrados en la situación consideraran seriamente la constitución de una Organización de Países Exportadores de Coca” (Camacho Guizado 1995, 448).

55. En esencia, ocho decretos—el 2047 (septiembre), el 2147 (septiembre), el 2372 (octubre) y el 3030 (diciembre) de 1990, el 303 (enero), el 1303 (mayo) y el 2265 (octubre) de 1991 y el 1833 (noviembre) de 1992—conformaron los pilares de la política de sometimiento orientada a estimular y asegurar la entrega de los narcotraficantes a la justicia, la reducción de penas por confesión de delitos y la garantía de juzgamiento en el país. En el plano conceptual, el entonces consejero presidencial para la Defensa y Seguridad Nacional, Rafael Pardo, y en el plano operativo, el entonces Ministro de Justicia, Jaime Giraldo Angel, fueron los que diseñaron esta política jurídica que el Presidente Gaviria estaba interesado en plantear desde el comienzo de su gestión. Dicha política, asimismo, recibió a nivel ministerial un apoyo pluripartidista y un respaldo militar. Hay que recordar que uno de los arquitectos de la política, el Ministro Giraldo, era conservador, que Antonio Navarro W., jefe del M-19, era el Ministro de Salud al iniciarse esta estrategia y que el Ministro de Defensa, General Oscar Botero, era parte del primer gabinete del Presidente Gaviria y nunca hizo explícita o implícita crítica alguna a la misma.

Varios factores contribuyeron a generar un espacio para el relanzamiento de las tesis en favor de la legalización.⁵⁶ Entre ellos fueron la fuga de la cárcel de Pablo Escobar en 1992 (que se había entregado a la justicia en 1991), el rebrote del narcoterrorismo nacional, los límites de la estrategia de sometimiento, el desarrollo de una narcocriminalidad organizada asertiva en el país y los crecientes fracasos de la política anti-drogas de Estados Unidos y sus efectos en Colombia. Los contornos y los contenidos de esta nueva polémica fueron notablemente distintos a los históricos. Los cambios más nítidos fueron varios.

En Europa se producía una mezcla de avances evidentes y retrocesos preocupantes en torno a la cuestión de la legalización, de la despenalización y de la descriminalización de acuerdo a las distintas experiencias nacionales. Pero en Estados Unidos—de facto, el principal referente para Colombia—el prohibicionismo no cedía sino que tendía a reafirmarse.

Algunos breves ejemplos elocuentes ilustran una tendencia contraria a la legalización en Estados Unidos. En 1990 en Alaska, el estado menos prohibicionista en cuanto a la marihuana, se reinstauraron las sanciones y los castigos por posesión de pequeñas dosis de marihuana (Woods 1993). En ese mismo año, el Crime Control Act federal aprobado por el legislativo nacional incrementó significativamente la severidad punitiva en el terreno de las drogas psicoactivas. Para ese entonces, del total de la población bajo las rejas en cárceles federales de Estados Unidos, el porcentaje de prisioneros vinculados a delitos relacionados con el asunto de los narcóticos superaba el 54 por ciento (en 1980 había cercano al 25 por ciento). En cárceles estatales, el porcentaje respectivo llegaba al 30 por ciento (en 1980 fue de casi el 9 por ciento).⁵⁷

En 1992 autoridades federales en Estados Unidos cancelaron la aprobación otorgada previamente en favor del tratamiento experimental de la glaucoma y de las náuseas provocadas por la quimioterapia mediante el uso de marihuana (Woods 1993). En ese mismo año, un buen número de ciudades importantes (como San Francisco en California, Boston en Mass-

56. Sin embargo, la opinión pública en general se mantenía contraria a la legalización de las drogas. En efecto, según los resultados de la Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas de 1992, el 89 por ciento de los entrevistados opinaron que el gobierno no debía permitir el consumo de marihuana y 91 por ciento tuvieron similar respuesta frente al caso de la cocaína (Duque Ramírez et al. 1994, 51). Asimismo, entre los estudiantes universitarios, la tesis en favor de la legalización de las drogas tampoco tenía apoyo. Según los resultados del Estudio Nacional sobre el Problema de las Drogas en Estudiantes de Educación Superior del Nivel de Pregrado de 1993, 62 por ciento de los jóvenes estaban en desacuerdo con la legalización de la producción de marihuana y 68 por ciento eran contrarios a la legalización de la exportación de marihuana. Por su parte, 71 por ciento se oponían a la legalización de la producción de cocaína y 70 por ciento rechazaban la legalización de la exportación de cocaína (ICFES 1994, 1:26).

57. En relación al Crime Control Act y las proporciones de prisioneros en cárceles federales y estatales, véase U.S. Department of Justice (1992).

achusetts y Filadelfia en Pennsylvania) tenían programas clandestinos de entrega de agujas limpias debido a que se consideraba ilegal su suministro a personas adictas.⁵⁸ Esto ocurría a pesar del vínculo entre el SIDA y el uso de hipodérmicas contaminadas y del hecho de que en algunos estados (Colorado, Oregon y New York) era legal la provisión de jeringas limpias a consumidores que se inyectaran drogas. También en 1992, el número de arrestos por delitos ligados a la posesión, la venta, el uso, el cultivo y la fabricación de drogas psicoactivas en Estados Unidos excedió a 900,000 (O'Leary, Morgan y Quitno 1994, 27).⁵⁹

Desde mediados de la década de los noventa, se hizo cada vez más difícil en Estados Unidos debatir en foros abiertos y con la presencia de funcionarios el asunto de la legalización.⁶⁰ Asimismo, una Corte Suprema notoriamente conservatizada adoptaba decisiones cada vez más restrictivas en el ámbito de la privacidad y la autonomía, lo cual se evidenciaba en casos relacionados con el asunto de las drogas psicoactivas.⁶¹

En 1993 fue nombrado Drug Czar de la administración del Presidente William Clinton el ex-jefe de policía de la ciudad de Houston, Lee Brown. En junio de 1988 en el marco de la Conferencia de Alcaldes, Brown había dicho enfáticamente: "Las drogas generan un peligro inminente a nuestra vida en una sociedad democrática. . . . El uso ilegal de drogas constituye una amenaza grave a los Estados Unidos. . . . Debemos rechazar la noción de que la respuesta al problema de las drogas es su legalización. . . . [Esa] es una alternativa inaceptable y peligrosa. . . . Deberíamos terminar el debate e inmediatamente desplegar nuestras fuerzas armadas en los esfuerzos de interdicción de drogas" (Brown 1988, 92).

Un caso interesante se produjo en relación a Jocelyn Elders, la Surgeon General de los Estados Unidos, quien debió dejar su cargo en noviembre de 1994 porque presuntamente respaldaba la masturbación entre los jóvenes. A finales de 1993 y a comienzos de 1994, había generado una fuerte controversia al sugerir la legalización de las drogas como un antídoto a la

58. Véase Mereya Navarro, "Needle Swaps to Be Revived to Curb AIDS," *The New York Times*, 14 de mayo de 1992, p. 12.

59. En O'Leary, Morgan and Quitno (1994) y de acuerdo al FBI, el número total de arrestos por delitos ligados al fenómeno de las drogas psicoactivas, sumando los comunicados y los no denunciados, alcanzó la cifra de 1,066,400 en 1992.

60. Siguiendo la misma lógica que se había usado en otros casos históricos—siendo uno de los más evidentes y cercanos el debate en torno a la evolución del proyecto sandinista en Nicaragua y los avances insurgentes en El Salvador durante los ochenta—miembros del gobierno estadounidense no atienden encuentros académicos y discusiones públicas donde se controvierte sobre una eventual legalización de las drogas psicoactivas para no legitimar el tema ni su polémica rigurosa.

61. En particular, respecto a casos que involucraron la Cuarta y la Quinta Enmiendas de la Constitución de Estados Unidos.

violencia urbana.⁶² En diciembre de 1993, su hijo Kevin de veinte y ocho años fue descubierto (por un agente encubierto) vendiendo 3.4 gramos (un octavo de onza) de cocaína, valorada en U.S. \$275 dólares. La Fiscalía pidió una pena de diez años de reclusión criminal contra Kevin Elders. El juez John Pledge aplicó la sentencia solicitada por la Fiscalía.⁶³

De acuerdo a encuestas de opinión pública para enero de 1994, los estadounidenses consideraban que después de la criminalidad (37 por ciento) el tema más preocupante era el de las drogas ilegales (20 por ciento), seguido por el desempleo (18 por ciento) y el estado de la economía (14 por ciento) (*Gallup Poll Monthly* 1995, 8).⁶⁴ Lo anterior se reforzaba en un sondeo de febrero de 1994 en el que la mayoría de los encuestados (55 por ciento) sostenían que el problema de los narcóticos se empeoraría.⁶⁵ Todo esto estimulaba la búsqueda de alternativas expeditivas y duras por parte de los políticos y los burócratas en Washington.

Tomando en cuenta la experiencia histórica en relación a Colombia alrededor del asunto de la legalización y teniendo en mente estos casos en Estados Unidos en la dirección de un prohibicionismo más vigoroso, la reacción de los funcionarios estadounidenses a cualquier propuesta colombiana⁶⁶ en aras de estudiar o contemplar la legalización iba a ser respondida con vehemencia y de modo muy negativo. De hecho lo fue.

En 1993 la controversia sobre la legalización en Colombia no se limitaba a la dicotomía entre propuestas favorables desde segmentos de la sociedad y respuestas negativas desde el conjunto del gobierno.⁶⁷ Adquiría una nueva dimensión: desde el Congreso, la Fiscalía y la Corte Constitu-

62. Véanse Stephen Labaton, "Surgeon General Suggests Study of Legalizing Drugs," *The New York Times*, 8 de diciembre de 1993, p. 9; *The Economist*, 22 de enero de 1994, p. 50.

63. Véase al respecto *Substance Abuse Report*, 15 de Septiembre de 1994, p. 3.

64. Un año antes, en enero de 1993, el orden de las preocupaciones y los porcentajes respectivos eran: el estado de la economía (35 por ciento), el desempleo (22 por ciento), las drogas (18 por ciento) y la criminalidad (9 por ciento).

65. Véase la encuesta preparada por Peter D. Hart Research Associates para el *think tank* Drug Strategies de Washington, D.C., en el 2-3 de febrero de 1994 entre 1,001 estadounidenses. Cabe recordar que esa firma efectuó encuestas en 1994 para la campaña presidencial del entonces candidato liberal y luego mandatario electo, Ernesto Samper.

66. En 1993 se publicaron dos textos a favor de la legalización por parte de un senador conservador (Enrique Gómez) y de un magistrado del Tribunal Superior de Buga (Fernando Torcora). Véanse Gómez Hurtado (1993) y Tocora (1993).

67. Claro es que desde la sociedad seguían expresándose esporádicamente voces a favor de iniciativas menos punitivas frente a las drogas. Por ejemplo, en marzo de 1993, el entonces aspirante presidencial conservador Rodrigo Llorente sostuvo que era "necesario reglamentar el consumo dosificado de la droga; es decir, ir despenalizando el consumo para lograr que los precios bajen en los mercados internacionales." Véase *El Tiempo*, 23 de marzo de 1993, p. 8. Paralelamente, el entonces precandidato presidencial liberal, Ernesto Samper, continuaba moderando su postura frente al tema de la legalización de las drogas, indicando que esa decisión no debía ser tomada por Colombia sino por los países consumidores de narcóticos.

cional se presentaban posiciones y determinaciones de apoyo a las tesis legalizante y despenalizadora. En efecto, la polémica colombiana se tornó intra-estatal.

En agosto de 1993, estalló un rebrote del narcoterrorismo impulsado por el fugitivo Pablo Escobar. Un representante de la Alianza de Retirados Nacionales (ARENA), el militar retirado Guillermo Martínezguerra, propuso un proyecto de ley para que el gobierno colombiano convocara una convención de Naciones Unidas para establecer la despenalización gradual del fenómeno de las drogas.⁶⁸ Aunque la propuesta no prosperó, representó una nueva aproximación desde el pragmatismo ante un asunto que parecía inmanejable en el país debido a la brutal espiral de violencia que generaba. A pesar de no tener un efecto significativo, una Comisión Accidental del Senado presentó el 15 de diciembre de 1993 un informe favorable a la despenalización progresiva de los narcóticos, desde una perspectiva conceptualmente pragmática pero con suficiente ponderación política.⁶⁹

Por su lado, el Fiscal General de la Nación, Gustavo de Greiff, se mostró partidario de evaluar la posibilidad de la legalización de las drogas psicoactivas. Hacia finales de 1993, el Fiscal se pronunció en ese sentido en dos encuentros distintos: uno en octubre en Bogotá y el otro en noviembre en Baltimore. Para él, la política anti-narcóticos de Estados Unidos basada en "la prohibición y la interdicción" había resultado un total fracaso. Por lo tanto, la "guerra" contra las drogas ilícitas sólo producía "victorias simbólicas" y debía replantearse. Asimismo, según de Greiff, la decisión en favor de legalizar el consumo, el tráfico y el cultivo de estupefacientes que él respaldaba no se debía adoptar todavía "porque faltan muchos estudios de carácter médico, químico, económico, social, etc., que determinen la viabilidad de escoger esa opción." Agregó que Colombia no podía liderar de

Véase *El Tiempo*, 17 de junio de 1993, p. 9. Otro precandidato presidencial liberal, Humberto de la Calle Lombana, Ministro de Gobierno del Presidente Gaviria y luego en 1994 la fórmula vicepresidencial del candidato presidencial Samper, opinaba que en el tópico de la legalización había "un tratamiento maniqueo e inequitativo. . . . Pero legalización, como decisión unilateral, es un descalabro. Colocaría a Colombia como cueva de narcotraficantes." Véase *El Tiempo*, 31 de mayo de 1993, p. 9.

68. Véase *Anales del Congreso*, no. 291 (1993).

69. Véase, "Anexo IV," en Sánchez Méndez et al. (1995). El 3 de junio de 1993, el Senado aprobó la conformación de la Comisión Accidental orientada a proponer soluciones al problema de las drogas. La Cámara de Representantes hizo lo propio. Se realizaron siete foros al respecto en Santafé de Bogotá (2), Barranquilla, Cali, Pereira, Medellín y Bucaramanga. Según el informe final de la Comisión Accidental del Senado, en los distintos encuentros se le solicitó al Congreso redactar un proyecto de ley en favor de la despenalización de las drogas. "Sin embargo, la Comisión recomienda prudencia y paciencia ante la convicción de que Colombia no debe, de manera unilateral, liderar este tema, aun cuando sí debe y puede profundizar su estudio y plantear el debate dentro y fuera de América Latina" (p. 331). Lo anterior muestra una postura moderada y discreta del legislativo frente al tema.

manera unilateral una propuesta legalizadora “porque nos dirían que somos una narcodemocracia.”⁷⁰

De Greiff reiteró más tarde:

... mejor que tener narcotraficantes en la cárcel—lo cual naturalmente debe hacerse—es disminuir o acabar con el tráfico porque solo meter gente a la cárcel no ha disminuido la oferta de la droga en los mercados internacionales . . . [C]uando alguien habla de legalización de las drogas nadie está hablando de volver obligatorio su consumo sino: uno, destruir el jugoso negocio de los narcos; dos, poder tener control sobre los consumidores y tres, reducir al máximo posible todos los delitos que se cometen bajo el influjo de las drogas. . . . Ahora bien, la legalización es un asunto del gobierno y del Congreso. La Fiscalía solo aplica la ley. Sin embargo, sí creo que la Fiscalía debe llamar la atención sobre los riesgos de una lucha parcial.⁷¹

Por otro lado, en un fallo de mayo de 1994, la Corte Constitucional despenalizó el consumo de la dosis personal de drogas psicoactivas. A raíz de una demanda de la Ley 30 de 1986, la Corte declaró inexecutable los artículos 51 y 87 de la misma, fundamentando la sentencia en el marco de la dignidad humana, de la autonomía personal y del libre desarrollo de la personalidad y relevando la obligación del Estado de educar a la población y de superar la represión como modo de controlar y reducir el uso de estupefacientes.⁷²

70. Estas afirmaciones las hizo de Greiff en el marco de un foro, “Legalización de las Drogas,” realizado en octubre de 1993 en la Universidad de los Andes y convocado por el Centro de Estudios Internacionales de esa universidad y el Harvard-MIT Club de Colombia. Al encuentro también asistieron el Ministro de Defensa, Rafael Pardo, y el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Fernando Brito. Ambos rechazaron la alternativa de la legalización. Acompañó la mesa desde Colombia Ethan Nadellmann, uno de los académicos estadounidenses más activos en favor de la legalización, y desde Estados Unidos (vía teleconferencia), el ganador del Premio Nobel de Economía Milton Friedman, quien apoya decisivamente la idea de legalizar las drogas ilícitas. Sobre el encuentro y el pronunciamiento del Fiscal, véase *El Tiempo*, 5 de octubre de 1993.

71. Estas declaraciones del Fiscal se produjeron a comienzos de noviembre al regreso del encuentro de Baltimore. El Presidente César Gaviria, como resultado de su ponencia en ese cónclave de alcaldes, concejales, jefes de policía y congresistas, reaccionó inmediatamente descartando de modo tajante la tesis sostenida por de Greiff sobre el tratamiento que se le debía dar al asunto de las drogas psicoactivas, subrayando con claridad que “la legalización no es una solución.” Las opiniones del Fiscal Gustavo de Greiff aparecieron en una entrevista publicada en *El Tiempo*, 28 de noviembre de 1993, p. 7. Sobre el debate suscitado por la postura del fiscal y la reacción del presidente, véase *Cambio 16*, 13 de diciembre de 1993.

72. La tesis sostenida por la Corte Constitucional colombiana en cuanto a la dosis personal fue semejante a la que llevó al referéndum italiano del 18 de abril de 1993 sobre la Ley 162/90, que significó un triunfo de 55 por ciento contra 45 por ciento a favor de la despenalización del consumo de drogas psicoactivas. Sobre esa votación, véase Arnao (1994). La decisión de la Corte Constitucional colombiana fue, sin embargo, distinta a la que en 1994 adoptó la Corte Constitucional de Alemania en materia de drogas, aunque las consecuencias resultaran parecidas. En efecto, “la Corte Constitucional alemana sostuvo que si bien la posesión, compra y venta de pequeñas dosis de cannabis para consumo individual estaba prohibida, no resultaba del interés público procesar esas infracciones,” con lo cual se descriminalizaba de hecho el uso de esas pequeñas dosis. Sobre la decisión alemana, véase UN International Drug Control

El Presidente Gaviria reaccionó de manera inmediata:

He señalado con toda claridad que haber pasado la penalización del porte y consumo de dosis personal de drogas a considerar esa conducta como un derecho de los ciudadanos es una situación que resulta dañina e inconveniente. El derecho de los individuos no puede llegar a autodestruirse. Por lo anterior, en ejercicio de mi calidad de jefe de Gobierno, he propuesto que se presente un proyecto de ley de iniciativa popular que culmine en un referendo constitucional no para revocar la Sentencia de la Corte, sino para tomar la única decisión posible dentro del estado de derecho, que es adicionar la disposición que sirvió a esa Corporación para hacer la confrontación de la norma declarada inexecutable con la Carta. . . . El derecho del libre desarrollo de la personalidad, como toda la Carta de derechos, es una de las mayores conquistas democráticas de nuestra sociedad en los últimos tiempos, por ello nuestra propuesta pretende solamente adoptar una decisión puntual en un aspecto, en el que Colombia—por haber sido la principal víctima del narcotráfico—no puede ser indiferente.⁷³

Asimismo tres agencias gubernamentales, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) y la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), convocaron un foro en junio de 1994 en torno a la decisión de la Corte Constitucional. Entre las conclusiones del evento se señaló lo siguiente: “El foro está en desacuerdo con la Corte Constitucional al formular el consumo de estupefacientes como un derecho fundamental del individuo, ya que por el contrario se considera el consumo de estupefacientes como un ataque directo al ser humano” (ICBF, ICFES y DNE 1994, 127).

Los tres fenómenos—los debates y propuestas del Congreso, la opinión del Fiscal y la determinación de la Corte Constitucional—colocaron la polémica sobre la legalización en el país en un sitio cualitativa y cuantitativamente diferente. Se multiplicaron los pronunciamientos, reflexiones y criterios sobre el tema en cuestión al tiempo que las posturas, discusiones y expresiones fueron más sofisticadas que en el pasado.⁷⁴

Programme (1997, 188). Acerca de la fundamentación de la Sentencia C-221 de mayo 5 de 1994 de la Corte Constitucional colombiana sobre “Despenalización del consumo de la dosis personal de estupefacientes,” así como el salvamento de voto de cuatro de los nueve magistrados, véase *Gaceta de la Corte Constitucional* (Santafé de Bogotá), Edición Extraordinaria, mayo 1994, p. 19. El sustento filosófico del ponente de la sentencia, el Magistrado Carlos Gaviria, es marcadamente liberal y muy cercano a la visión de John Stuart Mill en lo referente a la autonomía individual y la no intromisión estatal en la esfera personal.

73. Estas afirmaciones las formuló el mandatario colombiano en una comunicación que le envió al entonces presidente de la Corte Constitucional, Jorge Arango Mejía. Véase *El Tiempo*, 24 de mayo de 1994, p. 8. Según una entrevista concedida por el Presidente Gaviria a la revista *Semana*, se iban “a recoger millones de firmas” para hacer realidad el referendo propuesto. Véase *Semana*, 24 de mayo de 1994, p. 30.

74. Por ejemplo, cuando a finales de los setenta se planteó la polémica sobre la legalización de la marihuana el editorial de *El Tiempo* del 17 de marzo de 1979, se tituló “¿Legalización? Imposible!” La propuesta del Fiscal Gustavo de Greiff de legalizar el negocio de las drogas

Sin embargo, las voces en favor de la legalización no convergieron en un movimiento más amplio, cohesionado y decisivo. El gobierno colombiano asumió una ofensiva rápida y decidida en contra de la tesis legalizadora, y ello y otros factores inhibieron la creación de una coalición propositiva sobre este asunto. La ostensible presión oficial estadounidense en contra de cualquier eventual consideración de una propuesta de legalización contribuyó a impedir una controversia más franca y a clausurar, al menos temporalmente, la discusión al respecto. Washington hizo sentir el peso de su desagrado. Como bien anticipó el Fiscal, muy pronto, en privado y hasta en público, funcionarios estadounidenses comenzaron a referirse a Colombia como una narcodemocracia inexorable.

Ahora bien, el planteamiento antiprohibicionista del Fiscal más que la determinación de la Corte Constitucional fue el catalizador que precipitó el debate colombiano y la reacción estadounidense. La concurrencia de varios elementos explican esto. Gustavo de Greiff se refirió explícitamente a la legalización del fenómeno global de las drogas psicoactivas, mientras la sentencia de la Corte se refirió a la despenalización del consumo de dosis personal de estupefacientes. Entre lo uno y lo otro hay diferencias de matices y de alcances importantes.

Paralelamente, el pronunciamiento del Fiscal (en octubre de 1993) se produjo ocho meses antes de la decisión de la Corte. Con ello tuvo un efecto inicial bastante más notable: para mayo de 1994, la polémica llevaba meses, y el concepto constitucional de los magistrados aportó, más que provocó, una discusión ya avanzada en intensidad.

En forma concomitante, el Fiscal de Greiff no se remitió sólo al ámbito doméstico en cuanto a la presentación de su iniciativa, como lo hizo la Corte con una sentencia local en un país sin una situación grave o delicada en materia de consumo de narcóticos ilegales. De Greiff también desplegó su argumentación en el principal polo de demanda de drogas psicoactivas, Estados Unidos, tanto a través del cónclave de Baltimore como mediante un artículo, escrito conjuntamente con su hijo, en las páginas editoriales del *Washington Post*.⁷⁵ Cuando en los setenta, el Presidente Samper impulsó la legalización de la marihuana, su propuesta jamás trascendió la frontera nacional. El Fiscal colombiano cruzó una barrera invisible: se atrevió a opinar en Estados Unidos sobre un asunto controvertible y espinoso que toca las fibras más íntimas de una sociedad históricamente propensa al prohibicionismo.

psicoactivas recibió un editorial con título y texto bastante benignos, "Una óptica distinta," por parte de *El Tiempo* en su edición del 6 de octubre de 1993, p. 4.

75. El Fiscal de Greiff publicó su opinión sobre la legalización en *The Washington Post*, 13 de marzo de 1994, p. 15. Tres semanas después, el 6 de abril, en un artículo en ese mismo periódico, el Senador John Kerry calificó a Colombia como una "narcodemocracy."

Finalmente, las aseveraciones del Fiscal en Colombia y Estados Unidos se daban en una coyuntura muy distinta a la determinación de la Corte Constitucional. Aquellas ocurrían en el momento en que la extradición de colombianos estaba prohibida constitucionalmente; cuando la política de sometimiento estaba atravesando por su peor situación (con Escobar fugado); en circunstancias en que el nuevo Código de Procedimiento aprobado por el Congreso a finales de 1993 parecía un instrumento débil en términos de rebaja de penas por colaboración para castigar a la narcocriminalidad nacional; con la presunta entrega masiva de los narcotraficantes de Cali en suspenso; y en que las cifras de erradicación de drogas psicoactivas en el país mostraban una tendencia declinante.⁷⁶

En contraste, cuando la Corte se declaró en favor de la despenalización de la dosis personal de estupefacientes, Pablo Escobar estaba muerto; Estados Unidos y Colombia habían desarrollado el llamado "ejercicio militar conjunto," consistente en la construcción de una escuela y de un puesto de salud en Juanchaco; y el sometimiento de los traficantes caleños se desvanecía.⁷⁷

Claro es que este fallo generó fuertes críticas. El Consejo Gremial Nacional que reunía a los gremios económicos más influyentes rechazó el pronunciamiento de la Corte. La Iglesia Católica calificó la decisión con términos como *inadmisible, preocupante y despropósito*.⁷⁸ Ernesto Samper sostuvo que la sentencia de la Corte era "inconveniente y peligrosa porque le abriría las puertas a la drogadicción generalizada," y apoyó la determinación del Presidente Gaviria de efectuar un referendo sobre el tema. Esto último duró solo unos meses.⁷⁹ Nuevamente razones prácticas y habilidad discursiva se mezclaron para mostrar que, en esa particular coyuntura,

76. Sobre el asunto de la entrega de los miembros del denominado cartel de Cali, véanse "Cali quiere jubilarse," *Semana*, 11 de mayo de 1993; y "¿Se entrega Gilberto Rodríguez?" *Semana*, 2 de noviembre de 1993. Sobre el tema de la destrucción de cultivos, la información comparativa entre 1992 y 1993 es la siguiente: en cuanto a la erradicación de marihuana, los totales respectivos fueron de 100 hectáreas y 138 hectáreas; en relación a la erradicación de coca, las cifras respectivas fueron 944 hectáreas y 846 hectáreas; en términos de la erradicación de amapola, los datos respectivos fueron 12,864 hectáreas y 9,821 hectáreas. Véase Colombia, Ministerio de Justicia (1994, 14).

77. Sobre la muerte de Pablo Escobar, véase "La batalla final," *Semana*, 7 de diciembre de 1993. Sobre la labor militar conjunta colombo-estadounidense realizada a 75 km. de Cali, véase *Panorama* (1994). Sobre las crecientes dificultades de la entrega de los miembros de la narcocriminalidad de Cali a la justicia, véase "La entrega cojea," *Semana*, 21 de diciembre de 1993.

78. Sobre las opiniones del Consejo Gremial Nacional y de la Iglesia Católica, véase *El Tiempo*, 7 de mayo de 1994, p. 8.

79. *Ibid.* En mayo de 1994, el candidato Samper respaldó la iniciativa de César Gaviria a favor del referendo, pero el Presidente Samper en noviembre del mismo año decidió que su gobierno no iba a efectuar la convocatoria a dicho referendo. Véase *El Tiempo*, 1 de noviembre de 1994.

Samper ya había abandonado su postura pasada favorable a la legalización.

En síntesis, lo crucial para Washington fue la opinión directa y clara del Fiscal en favor de la legalización y en contra de la prolongación de una política punitiva fracasada.⁸⁰ Los Estados Unidos entendía lo que era y es la división de poderes en Colombia, pero utilizó su pronunciamiento para atacar a la Fiscalía, un órgano de la rama judicial, y presionar a la presidencia. Es decir, atacó al ejecutivo en aras de preservar y profundizar medidas represivas en el campo de las drogas psicoactivas. El gobierno colombiano no deseaba arriesgar las relaciones bilaterales mediante el respaldo al Fiscal y su tesis. La salida de Greiff de la Fiscalía al cumplir sesenta y cinco años y luego de un concepto de retiro de la Corte Suprema representaron la culminación parcial de un debate a favor de la legalización que ni la Casa Blanca ni la Casa de Nariño querían ni auspiciaban.

Desde la perspectiva oficial colombiana, un extenso comentario del entonces Secretario General de la Presidencia, Miguel Silva, parece resumir el pensamiento del gobierno Gaviria sobre el tema. Según Silva, el asunto de la legalización, en el fondo, no ha sido importante:

[N]o tiene nada que ver con la discusión académica o teórica, sino con una razón práctica: nuestro problema en Colombia no es el consumo de droga sino las organizaciones criminales que la trafican y procesan. Nadie, nunca, ha hablado de legalizarlas. La primera discusión que se realizará para examinar si se legaliza o no el consumo tomará 10, o 15, o incluso hasta 20 años. Pero si se abre la discusión en Colombia se acaba con la voluntad política de la gente para luchar contra las organizaciones criminales. Esa es la verdadera razón por la cual no se toca el tema. Es una razón práctica de política judicial. . . . No se puede pedirle a la Policía que pierda 300 agentes, como los perdió en el año 90, y a la vez estar discutiendo si se legaliza o no la droga. . . . En síntesis, nuestro problema no es el narcotráfico, nuestros problemas son las organizaciones criminales. En este momento [la legalización] es una discusión teórica, académica, que a nosotros no nos interesa. Necesitamos fortalecer la justicia, terminar de crear la Fiscalía, robustecer la inteligencia, no dejar que compren a la gente, tener cárceles seguras y un sistema de delación, de protección de testigos y de recompensas: es la única manera como se hace frente a una organización criminal, llámese la guerrilla o el cartel. (M. Hernández 1994, 225–26)

El planteamiento era práctico y preciso:⁸¹ en Colombia se debía re-

80. Respecto al fallo de la Corte Constitucional colombiana, el vocero oficial del Departamento de Estado señaló: "La decisión de la Corte no tiene ningún impacto directo sobre la prohibición en la ley colombiana contra la producción y el tráfico de narcóticos. Estos permanecen intactos. Sin embargo, las consecuencias de esta decisión de la Corte pueden ser profundamente dañinas para la propia gente de Colombia." Véase *El Tiempo*, 7 de mayo de 1994, p. 7.

81. En términos muy semejantes a los de Silva, el Ministro de Justicia, Andrés González, se pronunció una semana antes de la terminación del mandato del Presidente Gaviria. Según el Ministro González: "Considero que la legalización lo que haría sería estimular el consumo de

solver primero y principalmente un problema de criminalidad más que un asunto de drogas. En ese contexto, la legalización era imposible, innecesaria e inviable.

Cabe subrayar que en la medida en que existan bienes y servicios demandables por el público pero que permanezcan prohibidos, siempre persistirán los incentivos, las oportunidades y las condiciones para que se desarrollen modalidades de criminalidad (Kelly 1987, Nelli 1985 y Woodiwiss 1988). Esta demanda de bienes y servicios ilícitos es la que estimula tanto la manifestación como la permanencia de dicha criminalidad. Así al tiempo que se mantenga y refuerce el prohibicionismo de las drogas psicoactivas, en esa misma forma se mantendrá e incrementará el poderío del crimen organizado ligado a ese producto.⁸² El prohibicionismo mismo, por lo tanto, está en la raíz del fenómeno criminal, y ello no puede pasar inadvertido ni ser tergiversado. En ese sentido, lo fundamental parece ser el entendimiento y la explicación en torno a quién gana qué, cuánto y cómo a nivel nacional e internacional. Es necesario esclarecer la distribución de ganadores y perdedores, de beneficios y costos, de ventajas y desventajas, de poder e influencia que se produce no sólo con la prohibición sino también con el establecimiento y consolidación de formas de criminalidad organizada.

Finalmente, es bueno destacar que el prohibicionismo no tiene como única víctima a Colombia, a manera de frío contubernio orquestado con perversidad por sectores malévolos en Estados Unidos contra el país. Como bien lo ha advertido Arthur Berney, "Colombia and the United States share the unhappy distinction of being two of the most violent democracies in the world because of a common, reciprocal condition: drug addiction. This addiction is the addiction to a failed policy: prohibition. The adherence to this policy is more than irrational; it is mad" (Berney 1995, 318).

¿Cuál era para entonces la opinión de Ernesto Samper sobre la legalización, tanto de los narcóticos como de los narcotraficantes? Como Ministro de Desarrollo y Embajador colombiano en España durante la administración Gaviria, su perspectiva sobre el tema no era contraria al gobierno. Al menos públicamente, nunca cuestionó las críticas del ejecutivo a las individuos y grupos con iniciativas y posturas en favor de la legalización. Como candidato presidencial liberal más oprimado para ganar las elecciones de 1994, Samper no se pronunció sobre ese asunto. Ni en los do-

la droga. . . . Creo que en el caso colombiano no es una señal apropiada para quienes están luchando contra el narcotráfico. Nosotros no podemos pedir a nuestra fuerza pública, a nuestros jueces que se enfrenten y que le cierren el paso al narcotráfico cuando partimos de la base que la conducta generadora del mismo es legal. Lo que se requiere es una actitud decidida para enfrentar el tráfico de drogas." Véase *El Tiempo*, 1 de agosto de 1994, p. 10.

82. Sobre la prohibición de drogas psicoactivas, véanse Chambliss (1992), del Olmo (1992) y Nadelmann (1992).

cumentos de campaña, ni en los foros públicos, ni en los debates con los contrincantes surgieron planteamientos o polémicas sobre la legalización.⁸³

En general, durante la contienda por la presidencia de 1994, se habló y discutió muy poco sobre el fenómeno de las drogas propiamente dicho, sobre su significado en la vida nacional y su impacto en la política internacional.⁸⁴ Desde un ángulo pragmático (como también lo fue su planteo a favor de la legalización tres lustros antes), Ernesto Samper se alejó en los noventa de la tesis legalizadora. Era absolutamente impensable que un presidente colombiano que defendiera un argumento firme antiprohibicionista fuese aceptado por Estados Unidos.

Como antes lo habían hecho los Presidentes Turbay, Betancur y Barco, el Presidente Gaviria se opuso totalmente a la legalización y a la despenalización. A ello se sumó la opinión negativa de las autoridades estadounidenses. Por el momento, la polémica se clausuró. Pero un espíritu menos criminalizante parecía sobresalir en el legislativo y el judicial colombianos. El legado podía ser retomado o sepultado.

¿UNA CONCLUSION PREVISIBLE?

Cuando el Presidente Ernesto Samper fue electo, muchos esperaban en vista de su pasado una política anti-drogas interna y externa menos prohibicionista. Sin embargo, ello no fue posible. En realidad, era imposible.

El fantasma omnipresente de los narcocassetes revelaban los aportes del narcotráfico a la campaña presidencial de Samper. Y con la realidad de la diplomacia coercitiva estadounidense (que se hizo evidente desde antes de la posesión presidencial en agosto de 1994), hicieron trizas cualquier expectativa en esa dirección. El deseo y la fuerza de supervivencia política del ahora Presidente Samper hicieron que optara en esta nueva coyuntura por la criminalización en vez de la legalización.

Para Washington la primera iniciativa de Samper sobre la legalización (1979) era irrelevante y su segunda iniciativa (1980) era peligrosa.⁸⁵ Cualquiera hubiese sido la perspectiva de Samper sobre la legalización en

83. Losada hizo una evaluación de los programas de los tres candidatos más oponentes— Ernesto Samper (liberalismo), Andrés Pastrana (conservatismo) y Antonio Navarro (M-19)— durante la semana de la primera vuelta para la elección presidencial. Indicó que “los tres candidatos, por otro lado, se abstienen de tocar el tema de una eventual legalización de la droga.” Rodrigo Losada, “¿Existe un camino a la convivencia?” *El Tiempo*, 25 de mayo de 1994, p. 5.

84. Véase en especial el número de la *Revista Foro* dedicado a los candidatos presidenciales y sus programas (no. 23, abril de 1994).

85. Aunque hacia afuera Estados Unidos no aceptaba ninguna de las dos iniciativas históricas de Ernesto Samper, hacia adentro comenzó a resurgir con cierta fuerza la primera versión de Samper: la legalización de la marihuana. En las elecciones de noviembre de 1996, los electores de California y Arizona aprobaron sendas proposiciones que permiten la prescripción legal de marihuana para los casos especiales que así lo requieran.

1994, ésta estaba llamada a fracasar por la obsesión estadounidense en materia de drogas y narcocriminalidad organizada.⁸⁶ En esa dirección, Colombia “norteamericanoizó” completamente la lucha contra las drogas durante el gobierno del Presidente Samper. Esta política ha establecido un límite represivo difícil de revertir en lo interno y lo externo para cualquier futuro mandatario. Colombia aceptó entre 1994 y 1998 la estrategia probablemente más prohibicionista, y va a resultar muy complicado y prolongado deshacerse de ella.⁸⁷

A pocos meses de iniciar su presidencia, Samper se tornó en el mandatario que impulsó la mayor criminalización del fenómeno de las drogas en los últimos años.⁸⁸ Al mismo tiempo, en Colombia se eclipsaba casi com-

86. Es pertinente recordar que en 1996, el gobierno de Estados Unidos les canceló la visa de ingreso a ese país al Presidente Ernesto Samper y a su Embajador en México, el ex-Fiscal Gustavo de Greiff, entre otros políticos colombianos.

87. La elección de Andrés Pastrana, quien desde la campaña electoral de 1994 se había opuesto tajantemente a la legalización, a la presidencia en 1998 ha permitido generar un espacio de distensión y expectativa en las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. Los vínculos bilaterales, que llegaron a su mayor deterioro durante el gobierno de Ernesto Samper, parecen encausarse hacia un horizonte menos traumático. Los pronunciamientos de la Casa Blanca y del Departamento de Estado fueron bastante alentadores. Ahora es fundamental precisar qué tipo de estructura podría predominar en la diplomacia entre Bogotá y Washington. De manera sintética, es posible pensar en dos modelos típicos. Por un lado, está el esquema “luna de miel” que supone un viraje total en cuanto a las relaciones existentes, tanto en el plano estatal como en el no gubernamental; un sendero de armonía significativa en el manejo de los temas bilaterales y multilaterales más importantes; un énfasis notorio en la cooperación para resolver los múltiples problemas vigentes entre los dos países; el estímulo a grandes oportunidades comerciales y financieras para ambos; un respaldo militar estadounidense nítido a las fuerzas armadas colombianas y la concreción de una nueva alianza estratégica entre las élites de las dos naciones. Por otro lado, está el esquema “compás de espera” que se puede caracterizar por varios fenómenos simultáneos: Estados Unidos extiende a Colombia un período de gracia o prueba de seis a nueve meses para detectar cuán real y profundo es el cambio interno practicado por el nuevo gobierno; Washington apoya iniciativas de diversa índole de Bogotá, pero se reserva la última palabra para juzgar su pertinencia, efectividad y alcance; en el ejecutivo, en el legislativo y en los medios de comunicación de Estados Unidos, se utilizan términos menos ignominiosos y más laudatorios para el país; Washington le sugiere a la comunidad internacional que Bogotá merece una segunda ocasión para reinsertarse positivamente en la agenda mundial. Creo que es más prudente pensar en el desarrollo del segundo esquema y no del primero. Más aún puede ser más realista contemplar el modelo “compás de espera” como una etapa necesariamente anterior a la muy hipotética del modelo “luna de miel.” Este último esquema se produce en sólo tres escenarios: cuando un país es estratégicamente vital para los intereses de Washington; cuando se ha generado suficiente confianza, en el tiempo y con hechos, entre Estados Unidos y la contraparte; o cuando súbitamente se producen condiciones excepcionales para que un contrincante poderoso de Estados Unidos se transforma en un aliado muy cercano. El caso de Colombia no expresa ninguno de esos tres escenarios.

88. A tal punto viró la postura de Samper que en 1996, desde la presidencia, se afirmaba, “con en cartel de Cali desarticulado . . . lo que queda ahora es un número de antiguos dirigentes medios que, en varias regiones, han formalizado alianzas con algunos grupos guerrilleros.” Esto, según el ejecutivo, ha dado lugar a la configuración de la “narcoguerrilla.”

pletamente la probabilidad de discutir sobre la pertinencia o conveniencia de la legalización. Las voces en favor de esta opción fueron menos numerosas, resultan menos audibles y concitan menos respaldo,⁸⁹ incluso entre los reducidos sectores que tradicionalmente se pronunciaban en pro de legalizar las drogas.

Sin embargo, los efectos de la prohibición seguían siendo lamentables. Según estimativos estadounidenses, los datos sobre drogas ilícitas en Colombia fueron cada vez más negativos. Por ejemplo, en 1990 la producción de heroína era insignificante y había 32,000 hectáreas cultivadas de coca y 1,500 hectáreas cultivadas de marihuana. En 1996 el país producía 63 toneladas métricas de heroína, tenía 53,800 hectáreas cultivadas de coca y poseía más de 4,000 hectáreas cultivadas de marihuana (U.S. Office of National Drug Control Policy 1998, 90).

Véase la sección titulada “La lucha contra los carteles y las narcoguerrillas” en Presidencia de la República (1997, 24–25). Ese mismo año en su alocución ante la ONU, el Presidente Samper inició su presentación afirmando: “En Colombia estamos librando, desde hace varios años, una dura batalla contra el narcotráfico . . . Precisamente, la semana pasada fueron abatidos en el Sur del país, por guerrilleros involucrados en la defensa de intereses del narcotráfico, más de cincuenta soldados del ejército colombiano que estaban destruyendo cultivos ilícitos y laboratorios de procesamiento de cocaína en la región selvática” (Samper Pizano 1996–1997, 5–6). Es bueno recordar que en 1984, un embajador de Estados Unidos en Colombia, Lewis Tambs, acuñó el término *narcoguerrilla*, con lo cual deslegitimó *de facto* en Colombia y en Estados Unidos los diálogos de paz entre gobierno e insurgencia durante el mandato del Presidente Belisario Betancur. Doce años más tarde, otro embajador de los Estados Unidos en Bogotá, Myles Frechette, indicó que para él y su gobierno, la narcoguerrilla no existía como un cartel aunque sectores civiles y militares colombianos insistieran en su existencia para atraer un hipotético respaldo estadounidense y mejorar los deteriorados lazos oficiales entre los dos países. Si Bogotá intensificó la militarización de la lucha anti-drogas, según Washington, ello era independiente y más importante que la fabricación interna de enemigos del estilo de la narcoguerrilla. Estados Unidos ha querido “norteamericanizar la guerra contra los drogas” pero ha evitado hasta el momento “vietnamizar” su política contra la insurgencia nacional.

89. Entre 1994 y 1996, aparecieron nuevas voces en el debate de la legalización que desde un plano distinto se mostraron a favor de esa tesis, aunque sin un impacto notorio. Estas voces surgieron no desde los sectores ilustrados ni desde el Estado sino desde “abajo hacia arriba” y desde espacios institucionales previamente impensables. Por ejemplo, el Alcalde de Barranquilla, el religioso Bernardo Hoyos Montoya, apoyó la legalización de las drogas. Véase *El Tiempo*, 25 de agosto de 1994. Monseñor Belarmino Correa Yepes, Vicario Apostólico de San José del Guaviare en el Departamento del Guaviare, impulsó la despenalización del cultivo de coca y del consumo de cocaína. Véanse *El Tiempo*, 10 de agosto de 1994; y *El Tiempo*, 6 de abril de 1996. Los departamentos de Meta, Tolima, César, Arauca y Guaviare estaban todos afectados tanto por el cultivo y procesamiento de las drogas como por la violencia generada por el narcotráfico, por el narcoparamilitarismo y por los vínculos locales entre grupos guerrilleros y traficantes de drogas. Los gobernadores de estos departamentos propusieron en la XIII Cumbre Nacional de Gobernadores la legalización de las drogas. Véase *El Tiempo*, 19 de abril de 1996. En distintas ocasiones durante 1994–1998, la Representante Ingrid Betancourt indicó la pertinencia de estudiar el tema de la legalización del consumo de sustancias psicoactivas ilícitas.

A ello hay que agregar que en el mercado estadounidense, la cocaína y la heroína se tornaron más baratas y más puras. En 1981 el precio por gramo de la cocaína era US \$275 y la pureza de 48 por ciento, mientras en 1996 el precio por gramo era US \$95 y la pureza de 67 por ciento. En 1981 el precio por gramo de heroína era US \$3,374 y la pureza de 7 por ciento, mientras en 1996 el precio por gramo era US \$1,127 y la pureza de 42 por ciento (U.S. Office of National Drug Control Policy 1998, 88). Hoy se consiguen en Estados Unidos más drogas de mejor calidad y a menor valor.

Además, en términos de consumo de drogas ilegales y criminalidad vinculada a los narcóticos, la situación estadounidense no ha mostrado avances positivos. En 1988 el número de consumidores ocasionales de heroína se ubicó en 167,000, y en 1995 se elevó a 322,000. El total de fuertes consumidores de heroína pasó de 692,000 en 1992 a 810,000 en 1995. La demanda de heroína que llegó a 1,800,000 personas en 1988, alcanzó a 2,400,000 individuos en 1996 (U.S. Office of National Drug Control Policy 1998, 75). En 1990 el total de arrestos vinculados al fenómeno de las drogas (consumo, venta, distribución, manufactura) llegó a 1,090,000, mientras que en 1996 trepó a 1,129,000. En 1990 el total de prisioneros federales encarcelados por delitos ligados a los narcóticos fue de 54 por ciento. En 1995 fue de 60 por ciento (U.S. Office of National Drug Control Policy 1998, 84).

En Colombia a comienzos de 1998, se reanudó la discusión sobre el tópico de la legalización, pero cada vez con menos impacto de movilización de la opinión pública. La revista *Estrategia Económica y Financiera*, muy influyente entre finales de los setenta y hasta comienzos de los noventa, dedicó un número completo a la pregunta “¿Es la legalización la solución?” Su efecto fue imperceptible, casi inexistente.⁹⁰ En *Número*, una importante revista cultural, se incluyó una separata especial dedicada al tema de los “Pros y contras de la legalización de las drogas.”⁹¹ Su divulgación, sin embargo, no superó la controversia entre especialistas e interesados, y no alcanzó a reabrir una polémica más amplia y profunda sobre el asunto de las drogas.

90. Hay varias opiniones interesantes en esta publicación. Francisco Thoumi, un académico colombiano ampliamente conocedor del tema de las drogas, consideró que ese era un debate infructuoso pues se ha convertido en un “diálogo de sordos” que no logra “avanzar en la lucha contra las drogas.” Su opinión implica la necesidad de formular nuevas y distintas preguntas sobre el fenómeno de las drogas. Otro académico colombiano, Ricardo Vargas, explicó que prefería “un manejo no fundamentalista” del tema, entendiendo que la tesis pro-legalización ha venido “sufriendo un proceso de desgaste político” y que el dilema no debe ser prohibición o legalización sino la aplicación de políticas de reducción del daño (*harm reduction*). Dos académicos extranjeros que han estudiado minuciosamente a Colombia, el inglés Malcolm Deas y el francés Daniel Pécaut, no vieron muchos méritos en la legalización de las drogas ni avalaron que Colombia encabezara una discusión al respecto. Finalmente, el Fiscal General de la Nación opinó que había “que mantener el prohibicionismo . . . [y que] la legalización de la droga es un argumento aparentemente impactante, pero no creo que permita desbaratar todo el andamiaje criminal a su alrededor” (*Estrategia Económica* 1998, 18–30).

91. En la separata aparecen las opiniones de Carlos Gaviria (Magistrado de la Corte Con-

Es muy posible que el ejemplo de Samper y su actitud frustraran por muchos años un debate abierto y plural sobre medidas y alternativas menos punitivas para controlar el fenómeno de las sustancias psicoactivas ilícitas en el país y en el exterior.⁹² En este final de siglo,⁹³ será seguramente difícil que Colombia pueda liderar o participar activamente en el plano mundial⁹⁴ en favor de una política menos prohibicionista frente a los narcóticos.⁹⁵ ¿Crónica anunciada? Final de juego.

stitucional), Margarita Londoño (Senadora), Enrique Gómez Hurtado (Senador), Rafael Pardo (ex-Ministro de Defensa), Ibán de Rementería (especialista en materia de drogas) y Juan Carlos Moyano (escritor y director de teatro). Véase Número (1998).

92. El candidato presidencial liberal 1998, Horacio Serpa, acompañó la gestión de Samper por tres años como Ministro del Interior y contó con su respaldo para alcanzar la presidencia. Según Serpa, "Es cierto que algunos de los analistas económicos más serios recomiendan la legalización de algunas de las fases del proceso de las drogas. Pero en las circunstancias actuales, Colombia debe insistir en que un arreglo de esa naturaleza necesita un consenso que todavía tardará décadas. En el entretanto, la lucha debe continuar, combinando la represión con la prevención y con la educación." Véase Serpa, "Colombia-Estados Unidos: Dignidad, cooperación, reconocimiento mutuo," discurso en el Hotel Tequendama, Bogotá, el 9 de dic. de 1997, p. 12.

93. Siguiendo a Thomas Szasz: "Para terminar, es importante enfatizar que la guerra contra las drogas es el conflicto más largo y más extenso declarado de todo este turbulento siglo: ha durado más que la Primera y Segunda Guerra Mundial juntas, más que la combinación de las guerras de Corea y Vietnam, y su final aún no se percibe" (Szasz 1989, 182).

94. En el nivel inter-estatal y en términos multilaterales, el tema de la legalización de las drogas no parece mostrar avances graduales o significativos como lo corroboró la Asamblea General de las Naciones Unidas que dedicó un período extraordinario de sesiones al fenómeno internacional de las drogas entre el 8 y 10 de junio de 1998.

95. El Informe de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos recogió un consenso general de sus miembros. Participaron Guillermo Fernández de Soto (Ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Andrés Pastrana), Rodrigo Pardo (ex-Ministro de Relaciones Exteriores), Rafael Pardo (ex-Ministro de Defensa), Fernando Cepeda (ex-Ministro de Gobierno y de Comunicaciones), Enrique Santos Calderón (Subdirector del *El Tiempo*), Luis Jorge Garay (economista), Alvaro Tirado Mejía (historiador) y Juan Gabriel Tokatlian (sociólogo). Este acuerdo se indicó: "Existe consenso internacional sobre el efecto que la prohibición de las drogas psicotrópicas tiene sobre la altísima rentabilidad del negocio y, en consecuencia, sobre la persistencia y expansión del fenómeno de las drogas. De allí que la estrategia internacional haya oscilado entre disminuir la rentabilidad o bien por la vía de contemplar diferentes formas de descriminalización o por la de atacar frontalmente el consumo y/o la producción y tráfico. Al respecto no existe consenso y la discusión continúa. La opción de legalizar de manera inmediata y sin ningún tipo de institucionalidad y concertación tiene escasa utilidad y viabilidad. Sin embargo, alternativas de descriminalización progresivas, selectivas, reguladas y consensuales cuentan con una opinión favorable en ciertos ámbitos internacionales. Colombia no puede ni debe proponer una estrategia en esa dirección. Primero, porque no son claros los efectos de salud pública en grandes grupos humanos, en especial para los sectores jóvenes y para los grupos más vulnerables. Segundo, porque ello estigmatizaría a Colombia en forma irreversible y podría aislarla aún más. Y tercero, porque la legalización, la descriminalización y la despenalización están más referidas a fenómenos que se dan en los polos de consumo y demanda y no en los centros de producción, transformación y tráfico. En la medida en que la rentabilidad se da en la fase final del fenómeno, la mayor ganancia está en los núcleos de consumo y no en otras partes" (Comisión de Análisis y Recomendaciones 1997).

REFERENCIAS

- ANIF (ASOCIACION NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS)
1980 "Aproximación a la economía subterránea." *Carta Financiera*, no. 46 (julio–septiembre).
- ARANGO JARAMILLO, MARIO
1988 *Impacto del narcotráfico en Antioquia*. Medellín: Poligráficas.
- ARANGO JARAMILLO, MARIO, Y JORGE CHILD
1986 *Coca-coca: Historia, manejo político y mafia de la cocaína*. S.c.: Dos Mundos.
- ARNAO, GIANCARLO
1994 "Italian Referendum Deletes Criminal Sanctions for Drug Users." *Journal of Drug Issues* 24, no. 3 (verano).
- ARRIETA, CARLOS G., LUIS J. ORJUELA, EDUARDO SARMIENTO P. Y JUAN G. TOKATLIAN
1990 *Narcotráfico en Colombia: Dimensiones políticas, económicas, jurídicas e internacionales*. Bogotá: Ediciones UNIANDES y Tercer Mundo.
- BAGLEY, BRUCE MICHAEL, Y JUAN GABRIEL TOKATLIAN
1990 "Colombia: Deadly Choices, Deadly Decisions." *Hemisfile* (mayo).
- BARCO, VIRGILIO
1987 *Así estamos cumpliendo*. Bogotá: Presidencia de la República.
1990 *Informe del Presidente de la República, Virgilio Barco, al Congreso Nacional*. Bogotá: Presidencia de la República.
- BERNEY, ARTHUR L.
1995 "Cocaine Prohibition: Drug-Induced Madness in the Western Hemisphere." *Boston College Third World Law Journal* 15, no. 1 (invierno).
- BROWN, LEE P.
1988 "The Illegal Use of Drugs: A National Strategy Now." *Vital Speeches of the Day* 54, no. 23 (15 de septiembre).
- CABALLERO, ANTONIO
1986 "Hay que legalizar la coca." *Texto y Contexto*, no. 9 (septiembre–diciembre).
- CAMACHO GUIZADO, ALVARO
1995 "Cinco tesis sobre narcotráfico y violencia en Colombia." En *Pasado y presente de la violencia en Colombia*, compilado por Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda. Santafé de Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, y Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC).
- CARTER, JIMMY
1979 "President's Message to the Congress on Drug Abuse." En *Strategy Council on Drug Abuse: Federal Strategy for Drug Abuse and Drug Traffic Prevention*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.
- CHAMBLISS, WILLIAM J.
1992 "The Consequences of Prohibition: Crime, Corruption, and International Narcotics Control." En *Drugs, Law, and the State*, editado por Harold H. Traver y Mark S. Gaylord. New Brunswick, N.J.: Transaction.
- COLOMBIA, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO
1994 *Hacia un compromiso global frente al problema de la droga*. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- COLOMBIA, PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
1997 *La lucha contra las drogas ilícitas, 1996, un año de grandes progresos*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República.
- COMISION DE ANALISIS Y RECOMENDACIONES
1997 "Colombia: Una nueva sociedad en un mundo nuevo: Informe de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y los Estados Unidos." *Análisis Político*, Edición Especial (julio).
- CONSEJERIA PARA LA RECONCILIACION
1989 *Estadísticas generales sobre violencia en Colombia, 1988–1989*. Bogotá: Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación, Presidencia de la República.
- DEL OLMO, ROSA
1992 *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

LEGALIZACION DE DROGAS EN COLOMBIA

- DUQUE RAMIREZ, LUIS FERNANDO, EDGAR RODRIGUEZ OSPINA, DARIA CECILIA RIVERO Y JAIME HUERTAS CAMPOS**
1994 *Consumo de sustancias psicoactivas ilegales en Colombia*. Santafé de Bogotá: Carrera.
- ESCOBAR GAVIRIA, PABLO**
1990 "Prólogo." En Santiago Uribe Ortiz, *La extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*. Medellín: s.e.
- ESTRATEGIA ECONOMICA Y FINANCIERA**
1998 *Estrategia Económica y Financiera*, no. 269, 30 de enero de 1998.
- FRIEDMAN, MILTON**
1990 "La legalización de la droga: Entrevista con Milton Friedman." *Ciencia Política*, 3ª trimestre.
- GALLUP POLL MONTHLY**
1995 *Gallup Poll Monthly*, no. 352 (enero).
- GAVIRIA TRUJILLO, CESAR**
1992 "Bienvenidos al futuro." En *Política internacional: Discursos*. Santafé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- GOMEZ HURTADO, ENRIQUE**
1993 *La tragedia de la droga: Perspectiva de una solución*. Santafé de Bogotá: Institución Universitaria Sergio Arboleda.
- HERNANDEZ, MANUEL**
1994 *Una agenda con futuro: Testimonios del cuatrienio de Gaviria*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo.
- HINCAPIE ZULUAGA, ANANIAS**
1989 *La legalización de la droga*. Bogotá: Gráficas Mundial.
- HUNEUS, ANTONIO**
1979 "The ANIF Story: Why Colombia's Big Shots Want Legal Pot." *High Times*, no. 50 (octubre).
- ICBF, ICFES Y DNE**
1994 *Efectos psicosociales del consumo de drogas*. Santafé de Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
- ICFES (INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR)**
1994 *Educación superior y drogas: Alto riesgo*. Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas y Dirección Nacional de Estupefacientes. Santafé de Bogotá: Procesos Editoriales.
- INFANTE VILLAREAL, ARTURO**
1990 "Presentación" a cargo de Arturo Infante Villarreal, Rector de la Universidad de los Andes. En **ARRIET ET AL.** 1990.
- KELLY, ROBERT J.**
1987 "The Nature of Organized Crime and Its Operations." En *Major Issues in Organized Crime Control*, editado por Herbert Edelhertz. Washington D.C.: U.S. Department of Justice.
- LEMOINE, CARLOS**
1993 *Las fuerzas de la opinión*. Santafé de Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.
- LOPEZ MICHELSEN, ALFONSO**
1981 *Liberalismo años ochenta*. Bogotá: Litoformas de Colombia.
- MABRY, DONALD J., ED.**
1989 *The Latin America Narcotics Trade and U.S. National Security*. Westport, Conn.: Greenwood.
- MILL, JOHN STUART**
1955 *On Liberty*. Chicago: Regnery (first published in 1859).
- MUSTO, DAVID F.**
1993 *La enfermedad americana: Orígenes del control antinarcóticos en EU*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo, Ediciones UNIANDES y Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- NADELMANN, ETHAN A.**
1992 "Thinking Seriously about Alternatives to Drug Prohibition." *Daedalus* 121, no. 3 (verano).

NELLI, HUMBERT S.

- 1985 "American Syndicate Crime: A Legacy of Prohibition." En *Law, Alcohol, and Order: Perspectives on National Prohibition*, editado por David E. Kyvig. Westport, Conn.: Greenwood.

NIXON, RICHARD

- 1975 *Public Papers of President Richard Nixon Containing Public Messages, Speeches, and Statements of the President, 1973*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

NUMERO

- 1998 "Pros y contras de la legalización de las drogas." *Número*, no. 18 (junio-agosto).

O'LEARY, KATHLEEN, SCOTT MORGAN Y NEAL QUITNO, EDS.

- 1994 *Crime State Rankings, 1994*. Lawrence, Kan.: Morgan Quitno.

ORJUELA, LUIS J.

- 1990 "Narcotráfico y política en la década de los ochenta: Entre la represión y el diálogo." En *ARRIETA ET AL.* 1990.

OTT, JONATHAN

- 1997 "La inquisición farmacrática." *Archipiélago*, no. 28 (primavera).

PANORAMA

- 1994 "El debate Juanchaco." *Panorama: Observatorio del Narcotráfico*, no. 1 (enero-abril).

PARDO RUEDA, RAFAEL

- 1996 *De primera mano, Colombia, 1986-1994: Entre conflictos y esperanzas*. Santafé de Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC) y Norma.

PECAUT, DANIEL

- 1991 "Trafic de drogue et violence en Colombie." *Cultures et Conflits*, no. 3 (otoño).

PENEN, JORGE

- 1982 "Narcotics Trafficking." En *New Dimensions in Transnational Crime*, edited by Donal E. J. MacNamara y Philip John Stead. New York: John Jay Press.

RINCON, FABIO

- 1984 *La extradición*. Bogotá: Pensar.

RUIZ HERNANDEZ, HERNANDO

- 1981 "Implicaciones socioeconómicas del consumo de fármacos en Colombia." *Carta Financiera*, no. 48 (enero-marzo).

RUIZ HERNANDEZ, HERNANDO, Y JOSE FERNANDO LOPEZ LATORRE

- 1980 "La balanza cambiaria negra: Transacciones ilegales del comercio exterior." *Carta Financiera*, no. 47 (octubre-diciembre).

- 1981 "Exportaciones clandestinas, economía subterránea y las perspectivas del sector externo." *Carta Financiera*, no. 48 (enero-marzo).

SAMPER PIZANO, ERNESTO

- 1979 "Marihuana: Entre la represión y la legalización." En *ANIF, Marihuana: Legalización o represión*. Bogotá: Biblioteca ANIF.

- 1980a "Los subrepresentados." En *ANIF, La abstención*. Bogotá: Fondo Editorial ANIF.

- 1980b "Marihuana U.S.A." En *ANIF, La legalización de la marihuana*, 11-17. Bogotá: Fondo Editorial ANIF.

- 1989 *Colombia sale adelante!* Bogotá: ECM Impresores.

- 1996- "Colombia's Commitment Toward a Global Agenda against Drugs." *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 1, no. 2 (otoño-invierno).

SANCHEZ MENDEZ, MIGUEL, ET AL.

- 1994 *La legalización de la droga*. Santafé de Bogotá: Jurídicas Radar.

SLAUGHTER, JAMES B.

- 1988 "Marijuana Prohibition in the United States: History and Analysis of a Failed Policy." *Columbia Journal of Law and Social Problems* 21, no. 4.

STEINER, ROBERTO

- 1997 "Los dólares del narcotráfico." *Cuadernos de Fedesarrollo*, no. 2.

STRANGE, SUSAN

- 1988 *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. New York: Basil Blackwell.

SUBSTANCE ABUSE REPORT

- 1994 *Substance Abuse Report*, 15 de septiembre de 1994.

LEGALIZACION DE DROGAS EN COLOMBIA

SZASZ, THOMAS

- 1989 "Contra el estado terapéutico: Derechos individuales y drogas." *Nueva Sociedad*, no. 102 (julio-agosto).

THORUP, CATHRYN L.

- 1995 "Diplomacia ciudadana, redes y coaliciones transfronterizas en América del Norte: Nuevos diseños organizativos." *Foro Internacional* 35, no. 2 (abril-junio).

TOCORA, FERNANDO

- 1993 *La droga: Entre la narcocracia y la legalización*. Santafé de Bogotá: Forum Pacis.

TOKATLIAN, JUAN GABRIEL

- 1990 "La política exterior de Colombia hacia los Estados Unidos, 1978-1990: El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washington." En ARRIETA ET AL. 1990.
- 1995 *Drogas, dilemas y dogmas: Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo y Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- 1997a *En el límite: La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*. Santafé de Bogotá: Centro de Estudios de la Realidad Colombiana (CEREC) y Norma.
- 1997b "Política pública internacional contra las drogas de la administración Gaviria y las relaciones entre Colombia y Estados Unidos." En Francisco Thoumi et al., *Drogas ilícitas en Colombia: Su impacto, económico, político y social*. Santafé de Bogotá: Planeta Colombiana Editorial, PNUD y Dirección Nacional de Estupefacientes, Ministerio de Justicia y del Derecho.

UN INTERNATIONAL DRUG CONTROL PROGRAMME

- 1997 *World Drug Report*. Oxford: Oxford University Press.

U.S. CONGRESS, SELECT COMMITTEE ON NARCOTICS ABUSE AND CONTROL

- 1980 *Oversight on Federal Drug Strategy, 1979*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE

- 1992 *Drugs, Crime, and the Justice System: A National Report from the Bureau of Justice Statistics*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office.

U.S. OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY

- 1998 *The National Drug Control Strategy, 1998*. Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1998.

VARGAS, ALEJO

- 1992 "La superación del problema de la droga en Colombia: Límites y posibilidades." En *Elementos para la producción de mensajes sociales sobre el problema de la droga en Colombia*. Santafé de Bogotá: Gente Nueva.

WOODS, GERALDINE

- 1993 *Drug Abuse in Society: A Reference Handbook*. Santa Barbara, Calif.: ABC-Clio.

WOODIWISS, MICHAEL

- 1987 *Crime, Crusades, and Corruption: Prohibitions in the United States, 1900-1987*. New York: Barnes and Noble.

ZAKARIA, FAREED

- 1998 "El surgimiento de las democracias no liberales." *Política Exterior* 12, no. 62 (marzo-abril).