



Esquizo-experimental  
Acrilico sobre papel  
Sergio Bedoya, Jonathan Carvajal  
2007

## ***ILICITUD DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA ¿INICIATIVA LOCAL O IMPOSICIÓN EXTRANJERA?\****

---

\* Este artículo hace parte de la investigación “El Código Penal de 1980: sus antecedentes y contextos mirados desde la Política Criminal colombiana”, inscrita en el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia. La investigadora principal es la profesora Lina Adarve Calle y el co-investigador es el profesor Julio González Zapata, ambos adscritos a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

Fecha de recepción: Marzo 20 de 2007

Fecha de aprobación: Abril 27 de 2007

## ILICITUD DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA ¿INICIATIVA LOCAL O IMPOSICIÓN EXTRANJERA?

*Edison Durango Zuleta\**

*Luis Ernesto Londoño Roldán\*\**

### RESUMEN

Si bien desde la década de 1920 se han dado en nuestro país normas que prohíben las drogas estupefacientes, la guerra contra ellas empieza a principios de la década del setenta, por presiones de Estados Unidos en reunión sostenida con los estados latinoamericanos, para ejecutar su programa de expansión del control social más allá de sus fronteras, lo cual se evidenció en Colombia con la expedición del Estatuto Nacional de Estupefacientes en 1974. Los estadounidenses argumentaron que el problema de las drogas se consideraba como un enemigo interno que amenazaba la seguridad nacional del Estado. Con esa motivación política se implementa la Doctrina de la Seguridad Nacional en Colombia, impulsada por Estados Unidos, con la finalidad de legitimar la guerra contra las drogas, para lo cual se utilizan las Fuerzas Militares como medio de defensa y contención de este “enemigo interno”.

**Palabras clave:** cocaína, coca, narcotráfico, lucha mundial antidrogas, Doctrina de la Seguridad Nacional, Fuerzas Militares, enemigo interno, legitimación, control social.

### THE DRUG TRAFFICKING AS ILLEGAL MEANS IN COLOMBIA ¿LOCAL INITIATIVE OR FOREIGN IMPOSITION?

### ABSTRACT

Although since the decade of 1920 there have been some laws in our country forbidding narcotic drugs, the war against them begins at the beginning of the seventy's decade, after United States meetings with the Latin-American states, in which pressured into in order to execute its program of expansion of social control beyond its borders. That was demonstrated in Colombia with the enactment of the National Narcotic Statute in 1974. The Americans argued that the narcotic drugs problem was considered as an internal enemy who threatened the national security of the State. Encouraged by such as political motivation, it took place the National Security Doctrine, impelled over by the United States, with the purpose of legitimizing the war against drugs, for which the Armed Forces as means of defense and containment of this “internal enemy” are used.

**Key words:** cocaine, coca, drug trafficking, worldwide fight Anti-drug, National Security Doctrine, Armed Forces, internal enemy, legitimating, social control.

---

\* Abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Auxiliar en el proyecto de investigación referido.

\*\* Abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Auxiliar en el proyecto de investigación referido.

# ILICITUD DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA ¿INICIATIVA LOCAL O IMPOSICIÓN EXTRANJERA?<sup>1</sup>

## De la prohibición a la penalización de la cocaína

La penalización de las drogas estupefacientes<sup>2</sup> en cuanto a su elaboración, tráfico y consumo estuvo precedida por medidas de carácter preventivo. De acuerdo con Sarmiento y Krauthausen,

[...] El proceso se inició en EEUU. En 1906 el “Food and Drug Act” prohibía la inclusión de cocaína en bebidas y medicinas. En 1909 quedó prohibido fumar –aunque no ingerirlo en otra forma– el opio. Ese mismo año se reunieron en Shanghai trece países, convocados por los EEUU, para discutir sobre el tráfico internacional de opio. De esta manera se inició el proceso de control de sustancias psicotrópicas, que se mueve, generalmente, del Congreso de los EEUU a las instancias internacionales, las cuales luego influyen sobre la legislación interna de los países<sup>3</sup>.

A partir de esta primera reunión en Shanghai, Estados Unidos incrementó su agenda diplomática para enfrentar lo que ellos consideraban como un problema de orden internacional, expidiendo normas jurídicas, ya no de carácter preventivo como las de 1906 y 1909 contra la cocaína y el opio, respectivamente, sino con un enfoque punitivo. En 1914 “el Congreso Norteamericano aprobó la primera ley contra las drogas, la llamada Ley Harrison”<sup>4</sup>, la cual clasificó la cocaína como una droga “es-

<sup>1</sup> Es importante hacer la siguiente aclaración: la Comisión Redactora del Código Penal de 1980, creada mediante el Decreto 416 de 1972, en el Acta No. 83 del 31 de octubre de 1973 se abstuvo de estudiar lo concerniente a las drogas consideradas ilícitas, ya que el gobierno estaba elaborando “un estatuto completo” sobre el tema. Se trataba del Estatuto Nacional de Estupefacientes del Decreto 1188, expedido por el gobierno colombiano el 25 de junio de 1974. El mismo lineamiento mantuvo la Comisión Redactora, creada por la Ley 5ª de 1979. Por lo anterior, el Código Penal de 1980 no reguló las drogas consideradas ilícitas, pues ya lo había hecho el gobierno con el Decreto 1188 de 1974, el cual sería derogado posteriormente con la expedición de la Ley 30 de 1986.

<sup>2</sup> La Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes, en su artículo 1, literal j, dice que por “estupefaciente se entiende cualquiera de las sustancias de las Listas I y II, naturales o sintéticas” que se anexas al texto de dicha Convención. Dentro de esas listas se encuentran las drogas consideradas ilícitas, como por ejemplo la cocaína, la heroína, etc.

<sup>3</sup> SARMIENTO, Luis Fernando, KRAUTHAUSEN, Ciro. “Los Orígenes de la Ilegalidad de la Cocaína”. En: *Revista Colombiana de Sociología*. Colombia, N° 2, Vol. I, Jul/Dic, 1990, p. 30.

<sup>4</sup> ARANGO JARAMILLO, Mario y CHILD, Jorge. *Coca-Coca: Historia, manejo político y mafia de la cocaína*. Bogotá, Editorial Dos Mundos, 1986, p. 54.

pecialmente peligrosa”<sup>5</sup>. Mediante esta ley se penalizó la elaboración, el tráfico y el consumo de las drogas, de tal suerte que “todo adicto sería entonces definido como delincuente en los Estados Unidos y tendría que convertirse en delincuente para poder mantener su adicción”<sup>6</sup>. Siguiendo esa misma línea, el gobierno norteamericano impulsó la celebración de la primera conferencia “sobre *drogas peligrosas*”, llevada a cabo en Ginebra en el año 1925, donde se incluyó la mencionada ley y, como conclusión de esa reunión, los Estados participantes firmaron una Convención, la cual fue ratificada por Colombia mediante la ley 68 de 1930.

Precisamente seis años después de que Estados Unidos expidiera la Ley Harrison, se expide en Colombia la Ley 11 de 1920<sup>7</sup>, la cual en su artículo 1° restringió la venta de cocaína y otras drogas estupefacientes, de la siguiente manera:

**Artículo 1°.** No podrán venderse las siguientes sustancias por mayor ni al detal, ni en recetas o prescripciones, sino por orden o receta escrita de un médico o licenciado en medicina, dentista o veterinario graduados en Facultades aceptadas por el Gobierno: cocaína o sus sales, eucaina, alfa o beta, sean solas o combinadas con otras sustancias, y sea cual fuere el nombre con que se las distinga; opio o preparaciones oficinales de éste, como láudano, opio concentrado, bálsamo anodino, etc., codeína y morfina o las sales de éstas o sus derivados; heroína, belladona, atropina o sus sales; cánnabis indica y las demás sustancias de esta misma clase.

La orden o prescripción que se exige para la venta de estas sustancias no podrá despacharse sino una vez, no valdrá después de tres días de expedida, y quedará original en la botica o farmacia donde se despache.

Después de la mencionada ley, la venta de cocaína y las demás drogas era permitida, pero con ciertas restricciones, pues como se denota en la norma transcrita, se requería prescripción médica que justificara su consumo. Sobre la producción, ésta no contaba con mayores trabas, pues como se desprende del artículo 4° de esta normatividad, apenas se hablaba de la posibilidad de limitar la importación de las drogas. Además, no se estableció pena privativa de la libertad por la violación de sus disposiciones, manteniendo dicha norma un carácter preventivo.

<sup>5</sup> HENMAN, Anthony. *Mama Coca*. Bogotá, Editorial El Ancora Editores, Editorial La Oveja Negra, 1981, p. 23.

<sup>6</sup> EL OLMO, Rosa. *La socio-política de las drogas*. Caracas, Editorial Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Económicas y Sociales División de Publicaciones, 1985, p. 51.

<sup>7</sup> Norma consultada en la página Web de la Dirección Nacional de Estupefacientes, <http://www.dnecolombia.gov.co>, 14 de febrero de 2006.

Esta situación se mantuvo hasta la expedición de la Ley 118 de 1928<sup>8</sup>, la cual estableció una sanción penal para la conducta de traficar la cocaína sin el cumplimiento de las normas legales. Contrario a la Ley 11 de 1920, la Ley 118 de 1928 penalizó las conductas de fabricar y traficar la cocaína y demás drogas prohibidas, con penas privativas de la libertad, según su artículo 5°:

**Artículo 5°.** La persona a quien se compruebe el ejercicio del comercio ilegal de los artículos de que tratan la Ley 11 de 1920 y la presente, será penada con una multa de cincuenta pesos (\$ 50) a doscientos pesos (\$ 200) y prisión por uno a seis meses.

En casos de reincidencia se aplicará el doble de estas penas. Los artículos objeto de este comercio ilícito serán decomisados. (Negrillas nuestras).

Además, consideró la situación del consumidor en su artículo 6°, para el cual no estableció pena de prisión, pero sí la reclusión en un establecimiento especial, con el fin de imponerle un tratamiento médico. No obstante, pese a que la materia prima de la cocaína es la hoja de coca, por esa época se permitía el cultivo de la planta de coca y la comercialización de sus hojas.

En 1936 las conductas de producir y traficar drogas fueron consignadas en el Código Penal, como delitos contra la salubridad pública. El artículo 270 penalizó la elaboración y el tráfico de estupefacientes, con un notable aumento de las penas, pues mientras en la ley 118 de 1928 la pena privativa de la libertad para los infractores era de uno a seis meses, en el Código Penal de 1936 fue de seis meses a cinco años. Sin embargo, dicha codificación no contempló el cultivo de las plantas de las que pueden extraerse esas sustancias, ni tampoco se pronunció sobre el consumo de las mismas.

### **Prohibición y penalización del cultivo y venta de coca**

La primera norma jurídica expedida por el gobierno colombiano que pretendió regular con carácter prohibitivo el cultivo y la venta de coca fue la Resolución N° 25 de febrero 11 de 1938<sup>9</sup>, que adicionaba la Resolución N° 313 de 1937 sobre comercio de estupefacientes<sup>7</sup>. Esas normas aludían a la venta de la hoja de coca, impidiendo su comercialización abierta y prescribiendo que solamente se debía vender mediando fórmula médica y por intermedio de las droguerías y farmacias autorizadas por el gobierno.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> DE LA PEÑA BEGUÉ, Remedios. "El uso de la coca en América, según la legislación colonial y republicana". En: *Revista Española de Antropología Americana*, Madrid, Vol. 6. 1971, p. 195.

Posteriormente en 1941, el Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social emitió la Resolución N° 578, la cual dispuso censar todos los cultivos de coca existentes en el país, prohibir la siembra de nuevos cultivos y exigir la autorización de las autoridades administrativas respectivas para las ventas al por mayor de la hoja de coca y estableció una multa pecuniaria para quienes desconocieran la norma.

En 1946 se expide la Ley 45, la cual adicionó el artículo 270 del Código Penal de 1936. Inicialmente este Código había establecido como delito penal la elaboración, distribución y tráfico de estupefacientes, sin contemplar en sus disposiciones las plantas de que pueden derivarse esas sustancias. Con la Ley 45 sí se penalizó el cultivo de las plantas de las que puedan extraerse las sustancias estupefacientes. Además, se expidió el Decreto 896 de 1947, que desarrolló la prohibición de cultivar la planta de coca y prohibió el pago de salarios con sus hojas. También estableció que toda persona “a quien se le encuentre morfina, heroína o cualquier otra droga estupefaciente sin permiso legal para conservarlas, se le presumirá como traficante ilícito”, e incurrirá en las sanciones del artículo 270 del Código Penal.

Para los autores ARANGO JARAMILLO, CHILD y PÉREZ GÓMEZ, el Decreto 896 de 1947 fue el “primer estatuto antinarcóticos de la república”<sup>10</sup>. Sin embargo, esta afirmación es cuestionable, porque dicha norma solamente hizo alusión al cultivo de la coca, de la marihuana y a la venta y distribución de las mismas, sin referirse a las sustancias estupefacientes que se derivan de las mismas, por ejemplo la cocaína, y sin contemplar todas las conductas que rodean la actividad de producir, traficar y consumir los estupefacientes. Creemos que en la medida que el Decreto 896 de 1947 solamente prescribió disposiciones normativas para unos pocos aspectos de las drogas ilícitas, no puede considerarse como un estatuto de estupefacientes y que sí pueden considerarse así el Decreto 1188 de 1974, derogado luego por el Estatuto de Estupefacientes (Ley 30 de 1986), disposiciones a las que nos referiremos posteriormente, las cuales regulan de manera integral todo lo atinente a las drogas ilícitas.

Las medidas normativas contra el cultivo y la venta de coca generaron gran controversia entre el gobierno y empresarios con intereses en el cultivo de la planta de coca, así como en la comercialización de sus hojas, originando numerosos reclamos y protestas<sup>11</sup>. Precisamente esas manifestaciones de inconformidad alimentaron una huelga que “afectaba por esos mismos días la zona y explotación petrolera más

<sup>10</sup> ARANGO JARAMILLO, Mario y CHILD, Jorge. *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*. Medellín, Editorial Percepción, 1984. p. 123. PÉREZ GÓMEZ, Augusto. *Historia de la drogadicción en Colombia*. Bogotá, Editorial Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes. 1988, p. 39.

<sup>11</sup> DE LA PEÑA BEGUÉ, *Op. Cit.*, p. 198.

importante del país”<sup>12</sup>, lo que hizo “que el gobierno se viese obligado a dictar el Decreto 1472, de abril de 1947, por el cual se aplazaba por un año la orden contenida en el Decreto 896 de proceder a destruir los cultivos de coca...”<sup>13</sup>. De esta manera, con la expedición del Decreto 1472 de 1947, los ánimos de los opositores a la prohibición de cultivar la hoja de coca quedaron calmados y las normas que prohibían y penalizaban las plantaciones cocaleras quedaron en el olvido, por lo menos hasta la década del setenta.

En suma, puede afirmarse que, de acuerdo con las normas jurídicas expedidas por el gobierno colombiano en las décadas de 1930 y 1940 con miras a prohibir el cultivo y comercialización de la hoja de coca, esa situación era considerada por las autoridades como un problema de salud pública, tratándolo inicialmente con normas de carácter administrativo que serían aplicadas por autoridades administrativas, aunque conservando la tendencia de pretender solucionar los problemas con la expedición de normas jurídicas. Luego se le dio un tratamiento punitivo, situación que duraría poco, ya que las normas que penalizaban las plantaciones de coca fueron suspendidas. Por otra parte, se consideraba que la dificultad en cuanto a salud pública se encontraba principalmente en zonas rurales, ya que la masticación de la coca no era propia de los centros urbanos<sup>14</sup>. De todos modos es cuestionable en qué medida la masticación de la hoja de coca constituía un problema de salud pública en aquel momento, cuando inclusive en la actualidad “falta consenso en torno a los efectos del uso y abuso de las drogas y a lo que se ha llamado ‘el problema de las drogas’”<sup>15</sup>.

Otro aspecto sobresaliente en la normatividad legal expedida por el gobierno para prohibir y penalizar la elaboración, el tráfico y el consumo de la coca y la cocaína, es la falta de coherencia frente a la regulación del cultivo de la planta y la producción del alcaloide, ya que esas dos actividades se trataron separadamente. Los siguientes argumentos explican esta afirmación:

Primero: Si se reparan bien dichas disposiciones legales, primero se prohíbe la elaboración y comercialización de la cocaína con la expedición de la Ley 11 de 1920, sancionándose con multa la transgresión de esta ley. Luego, se establece pena

<sup>12</sup> BEJARANO, Jorge. “Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia”. En: *América Indígena*. México D.F. Vol. XIII No. 1. Enero de 1953, p. 39.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 39.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p. 41.

<sup>15</sup> THOUMI, Francisco. *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S. A. 2002, p. 33.

de prisión por el desconocimiento de dicha prohibición, con la expedición de la Ley 118 de 1928 y, mientras tanto, se guarda silencio acerca de la planta de coca, que de una u otra forma era cultivada en el campo como cualquier otro producto agrícola y, de la misma manera, era negociada en el comercio.

Segundo: Posteriormente, cuando ya se prohíben los cultivos de la hoja de coca, invocando los compromisos adquiridos por Colombia en virtud de la ratificación de la Convención firmada en Ginebra en 1925 (Ley 68 de 1930), las razones que se aducen no tienen nada que ver con la fabricación y venta de la cocaína en nuestro país. Los motivos que impulsaron esta prohibición se fundamentaban en la salud de las personas que masticaban la hoja de coca.

Tercero: La controversia generada en el país a finales de la década del 30 y los años subsiguientes, en cuanto a la prohibición de los cultivos coqueros<sup>16</sup> no vinculó la cocaína. La situación a tener en cuenta en esa coyuntura era la masticación de la hoja de coca por los habitantes del campo y zonas rurales, tales como campesinos e indígenas. Prueba de ello es que las autoridades, en las normas expedidas para prohibir esos cultivos, únicamente manejaban los conceptos de “coca” y “cocaísmo” para hacer alusión a la práctica reiterada de los campesinos e indígenas de masticar la hoja de coca cotidianamente<sup>17</sup>.

### **Hacia la guerra contra las drogas**

Luego de ocurrida la polémica nacional por los cultivos de hoja de coca y antes de iniciarse la guerra declarada contra las drogas por parte del gobierno colombiano a comienzos de la década del setenta, ocurrieron algunos hechos importantes que de una u otra forma sirvieron como pretexto para ir allanando el camino a la política antidrogas en la década del setenta y años posteriores.

Después de la década del cincuenta y hasta comienzos de 1970 el Estado colombiano no volvió a expedir normas que regularan el tema del cultivo de coca y la elaboración y comercialización de la cocaína. Probablemente el problema de la

---

<sup>16</sup> Acerca de las discusiones ocurridas en el país, a finales de la década del treinta y hasta finales de la década del cuarenta, por la prohibición de los cultivos de coca y la comercialización de sus hojas puede verse: ARANGO JARAMILLO y CHILD, *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*, Op. Cit., p. 123.

<sup>17</sup> Es lo que puede deducirse del discurso de algunos funcionarios del gobierno de la época, como el entonces Ministro de Salud Jorge Bejarano, cuyo escrito hemos citado; así como Gerardo Bonilla Iragorri, quien para 1953 era Director de Higiene del Departamento del Cauca, en su obra *El problema del cultivo y masticación de hojas de coca en Colombia*, citado por ARANGO JARAMILLO y CHILD. Bejarano y Bonilla no traen a colación el tema de la cocaína cuando hablan del cultivo de la hoja de coca y la masticación de la misma.

violencia haya opacado la problemática de las drogas, especialmente el de la coca y la cocaína. Se dice que en ese período no hubo represión a las drogas<sup>18</sup>.

No obstante, en el mes de mayo de 1959 aparece en la prensa escrita una noticia, donde se decía que Medellín era un centro internacional del narcotráfico. Se hablaba de la llegada al país de agentes del FBI para colaborar en investigaciones relacionadas con el hallazgo de un laboratorio para fabricar cocaína y heroína<sup>19</sup>. De acuerdo con esa información, la droga producida en Medellín era enviada hacia Cuba y de allí se distribuía a Estados Unidos y México. La publicación de ese artículo de prensa es relevante porque consideramos que con su aparición se fue creando un ambiente favorable para legitimar la guerra contra las drogas.

En el mismo sentido de la afirmación anterior, otro hecho importante fue la entrada a Colombia de los denominados “Cuerpos de Paz”. Estos grupos de jóvenes norteamericanos llegaron gracias a la Alianza para el Progreso, política internacional que implementó el gobierno Kennedy en 1961 en América Latina, para promover el desarrollo de los países latinoamericanos y frenar el avance del comunismo<sup>20</sup>. Estos grupos fueron enviados a distintas zonas del país, entre ellas, el sur de Colombia, donde trabajaron con indígenas y les enseñaron el proceso químico para extraer la cocaína de la hoja de coca. Esa circunstancia hizo que proliferaran los cultivos de coca, contribuyendo a la fabricación y el tráfico de la cocaína.

Víctor Mosquera Chaux, congresista de la República en la década del 40, defensor de la posición de los cocaleros cuando por aquella época se ordenó la destrucción de los cultivos, además, persona de gran prestigio en el ámbito político del país, especialmente en el Departamento del Cauca, afirma:

Se dice que los llamados Cuerpos de Paz que vinieron aquí como una colaboración norteamericana para trabajos sociales en los barrios pobres de las ciudades y en las zonas rurales, fueron los que enseñaron los procedimientos químicos para extraer productivamente la cocaína de las hojas de coca. Y como consecuencia de ellos, se formó la cadena, de muchos eslabones del tráfico de ese alcaolide. Naturalmente, se establecieron nuevos cultivos y se agravó el problema. Al mismo tiempo, en otras comarcas se generalizó el cultivo de la marihuana, intensificado por la gigantesca demanda internacional, especialmente de los Estados Unidos de Norteamérica, que es el principal mercado del consumo<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> ARANGO JARAMILLO y CHILD, *Coca-Coca: Historia, manejo político y mafia de la cocaína*, Op. Cit., p. 198.

<sup>19</sup> El Espectador (22 de mayo de 1959), p. 3.

<sup>20</sup> ARANGO JARAMILLO y CHILD, *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*, Op. Cit., p. 178.

<sup>21</sup> Periódico El Espectador, Bogotá (23 de julio de 1984), p. 7-A. En ese mismo sentido puede verse: SOCARRÁS, José Francisco. “A propósito de la drogadicción”. En: El Tiempo, Bogotá (18 de mayo de 1973), p.

## De la penalización a la guerra contra las drogas

Con los antecedentes anteriores, que a la vez podrían calificarse como pretextos, y la celebración de la Convención Única de Estupefacentes de la Organización de Naciones Unidas en 1961, la década de los setenta trae consigo una más de las guerras del Estado colombiano: nos referimos a la guerra declarada contra las drogas, específicamente contra la cocaína.

En virtud de dicha declaración las autoridades del Estado, como por ejemplo el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Policía, empiezan a destruir cultivos ilícitos y a controlar el tráfico ilegal de la cocaína. La gran prensa se compromete con la causa por medio de campañas preventivas y el 17 de agosto de 1970 el periódico *El Tiempo*, en asocio con el medio televisivo, así como con la cadena radial *Caracol*, lanzó una campaña en contra del consumo de drogas estupefacentes<sup>22</sup>.

El 4 de septiembre de 1970 se expidió el decreto 1345, que corresponde al Código de Procedimiento Penal, el cual reguló “el juicio por contravenciones” en los artículos 657 y subsiguientes. En virtud de ese denominado juicio por contravenciones y pese al desarrollo normativo de los años treinta y cuarenta referente a la prohibición de la fabricación y tráfico de drogas estupefacentes, la ley aplicable a los traficantes a comienzos de 1970 era benigna, según un artículo de prensa de septiembre de 1970. El periódico *El Tiempo*, con el título de “Libre uso de drogas heroicas”, publica un artículo donde hace comentarios a un concepto emitido por la Procuraduría General de la Nación, a través de uno de sus funcionarios, en el sentido de que el tráfico de drogas heroicas se “rebajó” a simple contravención penal. Además, que pese a tener pena privativa de la libertad, es excarcelable, de manera que los detenidos por tales conductas deben ser liberados mientras el juez dicta el fallo<sup>23</sup>. Y en consecuencia, el ciudadano podría consumir esas drogas, pero no transportarlas, ya que la ley penal trata de evitar que lleguen hasta sus manos, castigando a los traficantes, aunque la ley es benigna con los mismos. Se concluye en el artículo de prensa citado que “Colombia acaba de ingresar a la esfera de los países que disfrutan de la mayor tolerancia para el uso de los estupefacentes”.

---

4-A. Dice el columnista en su artículo: “¿Quiénes enseñaron a nuestros primitivos analfabetas a manipular la cocaína? ¿Quiénes les suministraron los rudimentarios implementos para la manipulación? ¿Quiénes los motivaron, merced a incentivos económicos, para que echaran por el atajo del delito? Existen informes fidedignos de que fueron ciudadanos norteamericanos los responsables del desafío”.

<sup>22</sup> *El Tiempo*, (17 de agosto de 1970), p. 6.

<sup>23</sup> *El Tiempo*, (23 de septiembre de 1970), Bogotá, p. 1 y 12.

Es del caso advertir como la prensa colombiana, al paso que comentaba la legislación vigente, destacaba también hechos de corrupción en las entidades oficiales encargadas de la destrucción de los cultivos y control de las sustancias ilícitas. El 22 de julio de 1974 la revista *Alternativa* hace un recuento de hechos de corrupción en las fuerzas del Estado, publicados en los periódicos *El Espectador* y *El Tiempo* desde 1972, donde aparecen funcionarios de policía y del DAS de distinto rango involucrados en diferentes actuaciones de tráfico de cocaína y comercialización de la misma<sup>24</sup>. Además, nos llama la atención la tolerancia de las autoridades con ciertas plantaciones de coca y marihuana, que no eran destruidas pese a tener certeza sobre su existencia<sup>25</sup>.

Por otra parte, desde comienzos de la década de los setenta, se consideraba a Colombia como un centro de elaboración de cocaína, por donde se traficaba con el producto y que la materia prima, es decir la hoja de coca, era importada desde Perú y Bolivia. Así se afirma en un artículo de prensa en 1975:

<sup>24</sup> *Alternativa*, Bogotá, No. 12 (22 de julio de 1974), p. 3. Estos son algunos apartes del recuento que hizo la revista:

“-1970-”

“Vice-cónsul de Colombia en Nueva York, José Álvaro Córdoba Bojassen, cae preso en esta ciudad con 25 kilogramos de cocaína, (octubre). Puesto en libertad bajo una multimillonaria fianza, el diplomático se quedó y hoy vive cómodamente en Cali.”

“-1972-”

“Teniente de la ‘fuerza disponible’ de Barranquilla (Diego A. Sanmartín) y varios agentes de Policía comprometidos en tráfico de cocaína, (Junio).”

“Las autoridades colombianas encargadas de luchar contra el tráfico de drogas confiesan ‘no saber’ donde se hallan más de 600 millones de pesos en drogas decomisadas por ellas mismas durante 1971, (mayo). Posteriormente aparecen 13 de los 600 millones sin que se sepa, hasta la fecha, qué se hizo el resto de la ‘mercancía’.”

“-1973-”

“Sorprendido con 19 kilos de cocaína el jefe del DAS de Leticia, Pablo Gómez García. La Procuraduría denuncia que la investigación es obstruida por el director general del DAS, general Ordóñez Valderrama, (mayo).”

“Desaparece cocaína por valor de 193 millones de pesos decomisada en los últimos meses por el DAS, F-2, y aduanas, (junio). ‘Severa investigación’ ordenada por el Ministerio de Justicia no arroja resultados, (julio).”

“F-2 y DAS se cruzan cargos mutuos sobre encubrimiento en diversos casos de tráfico de drogas, (noviembre).”

“-1974-”

“Jefe del DAS en Antioquia comprometido en millonario contrabando procedente de Urabá. (mayo). Cuarenta y ocho agentes secretos de esta dependencia habían sido destituidos semanas antes por tráfico de estupefacientes.”

<sup>25</sup> HENMAN, *Op. Cit.*, p. 91.

El tráfico de marihuana y cocaína, sobre todo de esta última, representa un sector especialmente dinámico en la progresiva expresión del millonario negocio clandestino. Por diversos factores de índole geográfico como legal, Colombia se ha convertido en el último año y medio en un centro estratégico de comercio mundial de drogas. [...] El consumo creciente de cocaína en Estados Unidos, junto con el surgimiento de Suramérica como nueva ruta internacional para introducir drogas heroicas de diversa índole a ese país, son elementos que han contribuido a que Colombia sea hoy un punto importante de refinamiento y redistribución de cocaína hacia el mercado norteamericano [...] Gran parte de la coca viene del sur de Perú y Bolivia y aquí es refinada en laboratorios secretos, antes de ser despachada al exterior por las más diversas rutas<sup>26</sup>.

Por esta época, la mayor parte de cocaína refinada en Colombia provenía de la pasta cruda importada de Bolivia y Perú, ya que las cosechas del Cauca eran insignificantes frente a los cultivos existentes en los departamentos del Cuzco y Huanuco en el Perú y los valles de las Yungas en Bolivia, razón por la cual, la importancia de nuestro país en el comercio de la cocaína era reciente, ya que antes de finales de la década del sesenta “parece que prácticamente no había un mercado negro de cocaína”<sup>27</sup>. Era muy poco el consumo ilegal de la cocaína, el cual se concentraba principalmente en la élite económica y política del momento<sup>28</sup>.

Sumada a este hecho, se destaca también la participación de extranjeros, especialmente norteamericanos, en el negocio de las drogas estupefacientes. De acuerdo con declaraciones del Director del DAS de aquella época, en las cárceles colombianas, había gran número de extranjeros detenidos por el tráfico de drogas<sup>29</sup>. Precisamente, se acababa de dismantelar una “peligrosa banda” dedicada al tráfico de drogas que era dirigida desde Estados Unidos<sup>30</sup>.

Por todo lo anterior, para el año de 1972 la agenda internacional de los Estados Unidos empieza a hacerse más visible sobre América Latina, especialmente en Colombia, para lograr la prohibición y penalización de las drogas. En reunión sostenida entre los gobiernos latinoamericanos y el estadounidense, en la ciudad de Washington, “América Latina y Estados Unidos estrecharon su cooperación para llevar adelante en escala mundial la lucha contra el tráfico ilícito de estupe-

<sup>26</sup> Alternativa, Bogotá No. 27 (24 de febrero-09 de marzo de 1975), p. 2-3. También puede verse un artículo de prensa de Germán Castro C., titulado “Colombia es fácil para el tráfico de heroína”, publicado en el periódico El Tiempo, Bogotá (4 de febrero de 1972), p. 6-A.

<sup>27</sup> HENMAN, *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 82.

<sup>29</sup> El Tiempo, Bogotá (6 de diciembre de 1974), p. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 1.

facientes”<sup>31</sup>. Se comentaba en este artículo de prensa que el apremio de los norteamericanos por frenar el tráfico de drogas en América Latina era “ominoso”, ya que las estadísticas manejadas por su gobierno indicaban “un notable aumento” del ingreso a ese país de estupefacientes entre 1970 y 1971. De la misma manera, el 29 de junio de 1972 se llevó a cabo en Caracas una Conferencia sobre las drogas organizada por la Interpol, con representación de los países latinoamericanos<sup>32</sup>. Allí se discutía acerca de “¿Cuál es la solución para la temible plaga de las drogas?”. Dice el artículo de prensa que:

Representantes de Interpol de todos nuestros países estuvieron presentes en estas deliberaciones. Llamó la atención la tesis desplegada por la delegación colombiana que defiende como aspecto esencial para combatir el consumo de drogas, la enseñanza, la difusión de los peligros que encarna la droga, y la atención de los mayores hacia la actitud de las jóvenes generaciones. Otros son partidarios de la acción violenta.<sup>33</sup> Esta no ha conducido hasta ahora sino a peores problemas sociales.

En estas circunstancias se puede evidenciar el afán de los Estados Unidos por controlar el tráfico ilícito de estupefacientes, para lo cual se propuso atacar el problema en los países productores y que servían de puente para llevar las drogas hasta su territorio. En esa tarea Colombia, al igual que ahora, se presentaba ante la mirada gringa como un lugar clave y un blanco perfecto para sus intereses. De acuerdo con los artículos de prensa de la primera mitad de la década de los setenta, que hemos citado, nuestro país era un sitio estratégico para traficar las drogas ilícitas con destino a Norteamérica. En cuanto a esas drogas, a comienzos de los setentas, la marihuana era producida en Colombia, mientras que la heroína venía procedente de Europa y la cocaína, en mayor medida, era traída de Bolivia y Perú, para luego ser enviada a Estados Unidos<sup>34</sup>.

Una muestra manifiesta de la presión del gobierno norteamericano sobre el colombiano, para que intensificara el control sobre la producción y el tráfico de estupefacientes, fueron las palabras de dos congresistas norteamericanos de visita en nuestro país. En el mes de abril del año 1973, los senadores Steele y Murphy manifestaron que “las familias norteamericanas estarían inmensamente agradecidas con Colombia si el Presidente Misael Pastrana emprendiera una vigorosa y efec-

<sup>31</sup> El Tiempo, Bogotá (4 de febrero de 1972), p. 6-A.

<sup>32</sup> El Tiempo, Bogotá (29 de junio de 1972), p. 5-A.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 5-A.

<sup>34</sup> El Tiempo, Bogotá (4 de febrero de 1972), p. 6-A.

tiva campaña contra el tráfico ilícito de drogas hacia Estados Unidos”<sup>35</sup>. Ante esta aparente exhortación de los norteamericanos el Presidente Pastrana respondió que “el gobierno de Colombia se comprometerá en el futuro en tal empeño, con todos los recursos que sean necesarios para combatir este peligro creciente que puede destruir la sociedad”<sup>36</sup>. Sin embargo, para dos altos funcionarios del gobierno de aquel momento la situación planteada por los congresistas extranjeros y respaldada por el Presidente no era la más necesaria, ya que para uno de ellos el tráfico ilícito de drogas “no es preocupación del gobierno” y para el otro “este problema no está dentro de las prioridades políticas de este gobierno”<sup>37</sup>.

Pareciera que el Presidente Misael Pastrana Borrero se hubiese comportado como un buen hijo de familia, obedeciendo las aparentes exhortaciones de los norteamericanos, ya que el 25 de junio de 1974 el ejecutivo expidió el Decreto 1188 que corresponde al Estatuto Nacional de Estupefacientes. Esta norma reguló de una manera integral la producción, el tráfico y el consumo de los estupefacientes, y no solamente las propias sustancias, sino también las plantas de las cuales se extraen las mismas.

El afán por cambiar la regulación penal de la elaboración, tráfico y consumo de las drogas estupefacientes fue tan notorio, que el propio gobierno se encargó de efectuar las respectivas reformas a través del Decreto 1188 de 1974, razón por la cual, las comisiones redactoras del Código Penal de 1980 se abstuvieron de discutir lo relacionado con drogas consideradas ilícitas. El Presidente de la Comisión Redactora creada en 1972 con el Decreto 416, Jorge Enrique Gutiérrez Anzola, sostuvo que:

El título correspondiente a los delitos contra la *Salud Pública*, debería estar integrado por dos capítulos: el que se analizará a continuación y el que se refiere al denominado tráfico de estupefacientes o drogas que causan dependencia. Como el gobierno está elaborando un estatuto completo sobre este último fenómeno, nos dedicaremos al estudio de las disposiciones de que tratan los artículos 264 a 269...<sup>38</sup>

Con la expedición del Estatuto Nacional de Estupefacientes de 1974, quedaron atrás las ambigüedades en el manejo de la coca-cocaína y demás drogas estupefacientes, propias de las primeras medidas prohibitivas, que además estuvieron vigentes

<sup>35</sup> El Tiempo, Bogotá (12 de abril de 1973), p. 4-A.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p. 4-A.

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 4-A. En el artículo no citan el nombre de los altos funcionarios del Estado colombiano que emitieron esas opiniones.

<sup>38</sup> Acta No. 83 de la Comisión Redactora del Código Penal de 1980, octubre 31 de 1973.

hasta la expedición de este Estatuto, pues todo lo concerniente a las drogas ilícitas fue regulado íntegramente por el mismo. También debió quedar atrás cualquier consideración del carácter de benigna de la ley penal respecto de los traficantes de drogas ilícitas, ya que este decreto expresamente calificó las conductas de fabricar y traficar estupefacientes como delitos penales, despejando así toda duda sobre si esas conductas eran contravenciones, y les estableció una pena privativa de la libertad más gravosa que la preexistente.

### **La Doctrina de la Seguridad Nacional como legitimación de la Guerra Antidrogas**

Un acercamiento a los móviles que desencadenaron la guerra contra las drogas estupefacientes (consecuente persecución por parte de las autoridades del Estado), se puede dar a partir del entendimiento de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), cuya base ideológica fue sustentada por las políticas internacionales adelantadas por Estados Unidos, en ejecución de su programa de expansión del control social más allá de sus fronteras. Dando mayor claridad al asunto expuesto, Cavagnari Filho se refiere a él de la siguiente manera:

Durante el período de la guerra fría, la mayoría de los países latinoamericanos tuvo su propia doctrina de seguridad nacional, aunque todas las doctrinas se apoyaban en el mismo sistema conceptual, cuya matriz era norteamericana. Fue una iniciativa exitosa de los Estados Unidos en la medida en que estableció un lenguaje común en el ámbito de la política y de la estrategia, facilitando así la formación de un consenso ideológico y operacional para la seguridad hemisférica. Sin embargo, el empleo de tales doctrinas debe ser evaluado por la lógica de la política que hizo uso de ellas, que era la de la potencia hegemónica, los Estados Unidos. El punto de referencia considerado durante la guerra fría fue el conflicto Este-Oeste y los objetivos definidos atendían las necesidades de seguridad de esa superpotencia. Entonces, si el pensamiento estratégico latinoamericano se fundamentó en parte sobre la perspectiva del alineamiento estratégico, la planeación estratégico-militar subordinó los intereses nacionales a la obtención de tales objetivos, de acuerdo con un consenso ideológico y estratégico sutilmente impuesto por los Estados Unidos<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat. América del Sur: Algunos Elementos para la Definición de la Seguridad Nacional. En: LEAL BUITRAGO, Francisco. TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores). ORDEN MUNDIAL Y SEGURIDAD. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina. Colombia, Tercer Mundo Editores. 1994. pp. 52-53.

En realidad la Doctrina de la Seguridad Nacional fue el ataque emprendido por Estados Unidos para desestimular el avance del comunismo en Latinoamérica. Debido a esta estrategia anticomunista, la superpotencia extendía sus lazos de control político y militar sobre este continente, declarando una guerra ideológica a cualquier resqueicio de inconformidad contra las políticas de dicha superpotencia.

La DSN se puede definir como “una macro teoría militar del Estado y del funcionamiento de la sociedad, que explica la importancia de la “ocupación” de las instituciones estatales por parte de los militares”<sup>40</sup>. Dicha ocupación se dio por el cambio radical que implicaba su nueva ideología, en la cual los militares ocupaban un lugar fundamental en la conformación y dirección del Estado, atribuyéndoseles mayores competencias, como el mantenimiento del orden público, todo esto en aras del confuso concepto de la “seguridad nacional”. Según Leal Buitrago, “al no haber ninguna estrategia política de Estado para el control del orden público, la precaria línea castrense que llenó este vacío estuvo determinada por la concepción político-militar proveniente del Estado de seguridad estadounidense y la DSN suramericana”<sup>41</sup>. Esto sin lugar a dudas modificó la concepción tradicional de las Fuerzas Militares en Colombia, estatuidas tradicionalmente para la guarda de las fronteras y la defensa de la soberanía nacional.

Esta ideología anglosajona, fue habilidosamente legitimada a través de su política internacional, la cual buscaba eficacia jurídica al interior de los estados mediante su puesta en práctica por parte de las Fuerzas Militares internas, así:

En el terreno de la seguridad, dos instrumentos fueron importantes para el ejercicio de la hegemonía norteamericana y para el alineamiento estratégico de los países latinoamericanos con los Estados Unidos: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR, y los acuerdos bilaterales de asistencia militar. El TIAR, suscrito en Río de Janeiro en 1947, estableció una amplia alianza militar que vendría a perfeccionarse mediante esos acuerdos bilaterales, firmados entre 1952 y 1958, y creó una doctrina de defensa común, que consideraba cualquier agresión a un país signatario como agresión a todos. A partir de esa época, las perspectivas militares latinoamericanas se desarrollaron en el ámbito del sistema interamericano de defensa, parte integrante del dispositivo de seguridad de los Estados Unidos. Los militares latinoamericanos veían en esa alianza la oportunidad de modernizar sus Fuerzas Militares<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco. LA SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría. FLACSO-Sede Ecuador. Ed. Alfaomega, Ceso-Uniandes. 2002. p. 1.

<sup>41</sup> Ibid. p. 32

<sup>42</sup> CAVAGNARI FILHO. *Op. Cit.*, pp. 53-54.

Fue a través de este marco común de alianzas estratégicas de defensa continental, que las Fuerzas Militares colombianas adquirieron competencia para desarrollar esta lucha interna, cambiando su tradicional papel de protectores de la soberanía nacional, para adoptar el sistema americano de defensa, y sus bases ideológicas al interior de los estados. Frente a este asunto Tokatlian sostiene:

A medida que avanzó el proceso de despolitización bipartidista y se generalizó la ideología del anticomunismo en los militares, fué calando el concepto de seguridad nacional, como sustituto del de defensa nacional. Este último pasó a ser subsidiario del primero desde mediados de los años sesenta. La seguridad nacional suponía una permanente amenaza de fuerzas nacionales e internacionales vinculadas al comunismo, a diferencia de la defensa nacional cuyo interés era la *tradicional* salvaguardia de la soberanía, principalmente frente a los países vecinos<sup>43</sup>.

Las principales finalidades que Estados Unidos pretendió con la implementación de la DSN fueron las de equiparar la seguridad del Estado con la de la sociedad, “su objetivo es identificar las posibles amenazas al Estado provenientes del exterior, mediante hipótesis de guerra, es decir, se ubican los potenciales enemigos externos y se les anticipa un trato militar”<sup>44</sup>. Pero en Latinoamérica se dio un giro con respecto a esta concepción de la Doctrina, puesto que, a pesar de que permaneció dicha equiparación, “su principal innovación fue considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado. El otro cambio importante fue la sustitución del enemigo externo por el interno”<sup>45</sup>.

La característica principal que posee este enemigo interno, es su dinamismo, ya que es intercambiable, de acuerdo a los intereses coyunturales, lo que permite la preservación intacta de los postulados de la Doctrina, a pesar de que su objeto sea distinto. Al respecto, la siguiente afirmación:

A partir de los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional, la nación se convierte en la razón ilimitada del ejercicio del poder coactivo del Estado y en esta medida la “Seguridad Nacional” lo justifica todo frente a cualquier eventual enemigo así utilice los canales democráticos, pero ante todo, permite identificar al enemigo y clasificarlo para determinar la táctica a aplicar, en los términos que venimos hablando, permite construir “otro”<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> LEAL BUITRAGO, Francisco. TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores). *Op. Cit.*, p. 137. (Cursiva fuera de texto).

<sup>44</sup> LEAL BUITRAGO. *Op. Cit.*, p. 194.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 195.

<sup>46</sup> *USOS DEL DERECHO PENAL. Doctrina de la Seguridad Nacional.* La anterior idea surgió de las discusiones planteadas al interior del Grupo de Investigación, en las cuales se llegó a dicha conclusión, la cual es compartida por los autores de este artículo.

Dadas estas condiciones ideológicas, políticas y militares, proveídas por la introspección por parte de las autoridades estatales de los objetivos de la DSN, entre ellos la identificación de un enemigo interno, amenazante de la seguridad del Estado, no se dificulta la orientación del ataque estadounidense, hacia la lucha contra la producción y tráfico de las drogas estupefacientes, definiéndolas como un asunto de seguridad nacional, ya que en principio, la idea de la nocividad de las mismas fue estadounidense. Según esto, la DSN se revitaliza para atacar otras formas de amenazas a la superpotencia extranjera, utilizando la institución castrense como medio de defensa. Frente a esto Leal Buitrago explica:

En los sectores castrenses se niega que la DSN haya existido y menos que haya afectado al país. Esta actitud se debe a la declinación de la Doctrina en la región latinoamericana y a sus efectos ambivalentes sobre militares colombianos por motivo de los procesos de paz. Por eso, la remoción de los rezagos doctrinarios será más un producto de la evolución que experimente la violencia política en el país y la consecuente *reconceptualización militar del enemigo interno*, que del surgimiento de una alternativa al paradigma de la Doctrina<sup>47</sup>.

Lo que no se logra exteriorizar adecuadamente es la seguridad de a quién realmente se está protegiendo, mediante la identificación como “enemigo”, del fenómeno del narcotráfico, según explica Tokatlian de la siguiente manera:

En un momento histórico dado, la élite civil de un Estado débil, define que la amenaza del narcotráfico organizado colombiano se constituye en un problema de seguridad nacional. Dicha determinación se realiza en un contexto geopolítico donde el hegemon continental incuestionable es Estados Unidos, referente principal de Colombia en todos los terrenos (diplomático, militar, comercial, tecnológico, etc.) y país donde se produce el mayor consumo del conjunto de drogas psicoactivas.

[...] Independiente de la definición estatal de narcotráfico organizado como cuestión de seguridad nacional, y de la operatividad/viabilidad de esa definición, el hecho de que en Estados Unidos el Estado (*sic*) haya determinado que la entrada de drogas ilegales a su territorio constituye un problema de su seguridad nacional coloca una serie de presiones, condicionamientos y restricciones al Estado colombiano, el cual no puede evitar “securitizar” el tratamiento del fenómeno a riesgo de que el país mismo, más que el negocio ilícito en sí, se convierta en una amenaza a la seguridad estadounidense y en una excusa para acciones de fuerza<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> LEAL BUITRAGO. *SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA*. p. 29. (Subrayas fuera de texto original).

<sup>48</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel. *DROGAS, DILEMAS Y DOGMAS*. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia. Bogotá, Tercer Mundo Editores. 1990. pp. 17-18.

Como consecuencia de esta nueva visión norteamericana del narcotráfico, Colombia utiliza sus Fuerzas Militares para hacer frente al mismo y adelantar la lucha antidrogas impuesta por Norteamérica, sirviéndole de base ideológica los mismos supuestos de la DSN aplicados anteriormente al anticomunismo, según lo afirma CALDERÓN: “Prueba del papel instrumental de las Fuerzas Armadas sería el despliegue de la DSN, al concebir como enemigo interno a las fuerzas alternativas y de oposición a los gobernantes”<sup>49</sup>, entre ellas la actividad narcotraficante.

Es de esta manera como se replantean las políticas internacionales de control social estadounidenses, dirigidas a prevalecer sus intereses frente a cualquier tipo de fenómeno que consideren amenazante de sus objetivos, lo cual explica CALDERÓN de la siguiente manera:

[...] al terminar la guerra fría la DSN da lugar al resurgimiento de la política de contención, entendida como los objetivos, instrumentos y medios dirigidos a detener el avance de enemigos o amenazas a la seguridad de EE.UU. amenazas no sólo militares sino de una amplia gama que van desde los peligros ideológicos hasta riesgos económicos. Es con este argumento que hoy se sustenta el problema de *la guerra contra las drogas como un asunto de seguridad interna* norteamericana<sup>50</sup>.

Compartimos plenamente el anterior argumento, ya que consideramos que la construcción de enemigos, la cual es facilitada por los principios de la DSN, es una práctica reiterada por los Estados Unidos, con el objetivo de aumentar su influencia sobre la escena política internacional, lo que ha llevado a que Colombia, a través de sus Fuerzas Militares, emprenda esta infructuosa lucha antidrogas, que le ha ocasionado más perjuicios que beneficios, tanto para la estabilidad de los gobiernos, como para la integridad de la institución castrense.

Pero este ataque norteamericano, no solo se presenta en el frente de la política militar, una clara influencia de la política antidrogas estadounidense en la legislación penal colombiana fue lo ocurrido durante el gobierno del presidente Barco, en el cual se “asumió, el diagnóstico criminalizante y punitivo de la política estadounidense en torno a la cuestión de la droga, así que su legislación antidrogas, en cuanto legislación de excepción, no fue sino la expresión normativa de la tendencia heredada, a transformar al narcotráfico en un enemigo absoluto del Estado y la Sociedad”<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> CALDERÓN, Omer. “La seguridad Estatal en Colombia”. En: América Latina Hoy. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca. Salamanca, No.23 Dic. de 1999. p. 92.

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 100. (Subrayas fuera de texto original).

<sup>51</sup> OROZCO ABAD, Iván. *COMBATIENTES, REBELDES Y TERRORISTAS Guerra y derecho en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional. Bogotá, Edit. Temis, 1992, p. 268.

Es este discurso de la DSN, el que luego modifica la estrategia de defensa estadounidense hacia la identificación de los narcotraficantes como terroristas o subversivos, lo que legitima la intensificación de la “guerra a las drogas” y aumenta las presiones de este país para enfrentar la narcocriminalidad en Colombia. En este mismo sentido, OROZCO ABAD explica:

La imposición, por parte de los Estados Unidos, de la subordinación –más que de la sustitución–, a escala mundial de un discurso de salud pública, propio de una concepción del narcotraficante como un delincuente común y del consumidor como un enfermo dependiente, a un discurso de seguridad nacional, adecuado más bien para la percepción del narcotraficante como un enemigo político, es, en buena medida, responsable de la transformación de los narcotraficantes en terroristas [...]<sup>52</sup>.

[...] El año de 1984 comenzó con una dura ofensiva de los Estados Unidos para combatir, a través de su embajada en Colombia y en nombre de la seguridad nacional, al narcotráfico y las guerrillas. La figura dominante en el discurso criminalizante fue la de la “narcosubversión”<sup>53</sup>. [...] La muerte de Lara Bonilla significa, en tal sentido, el momento de la internalización definitiva del modelo norteamericano de seguridad nacional en la política criminal antidrogas<sup>54</sup>.

Frente a esta imposición, Colombia afronta una delicada crisis de institucionalidad pues, por un lado, debe asumir una actitud de intolerancia frente a las conductas calificadas como no deseables socialmente por los Estados Unidos y, por el otro, debe asumir una lucha, a todas luces inútil, dada la inserción funcional del narcotráfico en el desarrollo de la actividad estatal. Al respecto Tokatlian expone:

[...] el dilema estratégico colombiano conduce al país a una encrucijada trágica dada la racionalidad vigente; racionalidad que refuerza el prohibicionismo y, con ello, la espiral de violencia delictiva, corrupción rampante y rentabilidad espectacular. Eludir la confrontación total de la narcocriminalidad organizada debilita internacionalmente a Colombia. Asumir el enfrentamiento absoluto del narcotráfico organizado debilita nacionalmente al gobierno de turno. La pasividad frente al fenómeno de las drogas psicoactivas debilita externa e internamente al país<sup>55</sup>.

Por esto consideramos paradójico que en principio se haya mirado la lucha antidrogas como una forma de legitimación estatal, puesto que se buscaba la protección

<sup>52</sup> Ibid. p. 248.

<sup>53</sup> Ibid. p. 255.

<sup>54</sup> Ibid. p. 257.

<sup>55</sup> TOKATLIAN. DROGAS, DILEMAS Y DOGMAS. p. 18-19.

efectiva de los intereses colectivos o humanitarios, ya que, por el contrario, ha resultado que dicha confrontación ha perturbado la tranquilidad de los gobiernos, al evidenciarse la influencia de la actividad de los narcotraficantes en los mismos. Un claro ejemplo de esto es lo sucedido durante el gobierno del ex-presidente Ernesto Samper, pues la infiltración de dineros del narcotráfico en su campaña presidencial deslegitimó su gobierno, debilitándolo a tal punto que casi no logra terminar su mandato.

## CONCLUSIONES

Las motivaciones que llevaron al gobierno colombiano a emprender una guerra contra las drogas e implementar las políticas antidrogas con un enfoque eminentemente represivo, consistente en la destrucción de cultivos y el control del tráfico. De acuerdo con las normas jurídicas creadas en el momento, en la primera mitad del siglo XX se esgrimía la preservación del derecho a la salubridad pública como fundamento aparente para la penalización de la producción y tráfico de la coca y la cocaína. Ese mismo argumento se tuvo en cuenta para legitimar la expedición del Estatuto Nacional de Estupefacientes de 1974, en el Decreto 1188.

Sin embargo, es dudosa la amenaza a la salubridad pública por el consumo de cocaína y demás drogas estupefacientes, teniendo en cuenta que hasta mediados de la década del setenta no se tenían estadísticas que demostraran el uso de esas sustancias<sup>56</sup>. Además, cuando se discute acerca del término salubridad pública nos encontramos con que dicho término, en nuestro sistema penal, aún hoy carece de un contenido concreto, siendo más general el entendimiento de ésta como la actividad de “protección y mejora de la salud de los ciudadanos a través de acciones colectivas, sobre todo por parte de los organismos gubernamentales”<sup>57</sup>, lo que no obsta para que haya otras interpretaciones.

Y es que cuando se indaga por el fundamento para penalizar las drogas cualquier justificación resulta discutible. Así, el tema del bien jurídico que la norma penal pretende proteger, al tipificar las conductas relacionadas con las drogas ilícitas, resiste varias críticas ya que no es claro cómo se afecta éste con la actividad de producir y traficar estupefacientes, dando lugar a muchas discusiones acerca del bien jurídico realmente protegido. Entre las múltiples críticas vale la pena citar a Bustos Ramírez:

<sup>56</sup> PÉREZ GÓMEZ, *Op. Cit.*, p. 49.

<sup>57</sup> Biblioteca de Consulta Microsoft ® Encarta ® 2005. © 1993-2004 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

El acto de producción de droga, aunque sea ilícito, no implica de por sí afectar el bien jurídico protegido, la salud pública, ni siquiera como peligro concreto. Se trata también de un acto preparatorio configurado como un delito de peligro abstracto y, por tanto, transgresor de los principios garantistas del derecho penal moderno. Por lo menos, para darle el carácter de un delito de peligro concreto se tendría que exigir la existencia de un elemento subjetivo, esto es, que sea para favorecer ilegalmente el consumo de droga<sup>58</sup>.

En cuanto a la discusión, acerca del bien jurídico que realmente busca proteger la norma penal, se puede citar a Nanclares Arango, quien separándose de las tesis que afirman que el bien jurídico que se protege es la salud pública y de otras que aducen que lo que realmente busca proteger la consagración del comercio de drogas como delito es el monopolio estatal sobre la industria del narcotráfico, menciona: “Evidentemente este no es un bien jurídico que permitiera la intervención del Estado sobre los derechos de los ciudadanos; un puro interés inmediato y económico del Estado no puede constituirse en bien jurídico”<sup>59</sup>.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que las dificultades para que la producción y tráfico de drogas estupefacientes sean conductas punibles, son consecuencia de los intereses ocultos que promueven un tratamiento punitivo de la “problemática del narcotráfico”. Estas dificultades pueden originarse en gran parte, en las múltiples presiones que ejerce Estados Unidos en la materia, imponiendo sus intereses en contra de las necesidades y especificidades locales del fenómeno, conduciendo a situaciones comprometedoras para las instituciones del Estado colombiano desde el punto de vista social, jurídico y político. Al respecto, Bustos Ramírez sostiene:

En definitiva, tal como aparece configurada la legislación actual sobre la droga y en especial la coca-cocaína en los países andinos, no hay un bien jurídico protegido y por tanto no hay legitimidad para la intervención punitiva. Los objetivos declarados no son tales y surgen otros no declarados: en primer lugar la función moralizadora que a su vez esconde una multiplicidad de otras funciones no declaradas, entre las cuales evidentemente están las de carácter económico y en especial ajenas a los intereses de esos países<sup>60</sup>.

Según esto, la política colombiana antidrogas obedecía a otros factores diferentes de la preocupación por el grado de afectación que generaba la actividad del narcotráfico internamente, por lo que las autoridades se disponían a aceptar los lineamientos de Estados Unidos de Norteamérica sobre el tema. En parte, la tradicional y férrea

<sup>58</sup> BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *COCA-COCAÍNA: Entre el Derecho y la Guerra*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis. 1996. p. 75.

<sup>59</sup> NANCLARES ARANGO, citado en: BUSTOS RAMÍREZ. *Op. Cit.*, p. 90-91.

<sup>60</sup> *Ibíd.* pp. 98-99.

orientación anticomunista de las fuerzas armadas y de sectores dominantes claves y la persistencia de una política antinarcoóticos fuertemente punitiva por parte del gobierno coadyuvaron a que Estados Unidos identificara siempre un aliado importante en Colombia.

Bogotá debía comenzar a ajustar más sus políticas antidrogas a los reclamos de Washington a favor de más severidad punitiva, no sólo contra el narcoterrorismo, sino también contra el narcotráfico. Ello se haría evidente en cuanto a las distintas tácticas impulsadas y utilizadas –como la fumigación y la militarización– en la lucha antinarcoóticos<sup>61</sup>.

Frente a esta situación Bustos explica:

La evolución de la legislación penal colombiana nos señala que ella sigue completamente el desarrollo de la legislación internacional sobre la materia y, en especial, en los últimos tiempos los dictados y necesidades de Estados Unidos en la materia, sobre todo en lo relativo a la cuestión coca-cocaína. Esta legislación en modo alguno se acomoda a la problemática cultural, social y económica del país. Esta dependencia legislativa lleva a un recrudecimiento de una línea global represiva, que demuestra gran ineficacia y requiere siempre de mayores penas, de ampliación del ámbito de lo punible y de medidas extraordinarias contra el narcotráfico, que a menudo ponen en cuestionamiento el Estado de derecho y son claramente inconstitucionales<sup>62</sup>.

Por eso, precisamente cuando Colombia se muestra como un sitio estratégico para la fabricación y tráfico de cocaína, en la medida que servía de puente entre los principales productores de la materia prima (Perú y Bolivia) y los consumidores finales (Norteamérica), como se resaltó anteriormente, la posición de nuestro país frente a las drogas estupefacientes se torna más represiva. De ahí que la aseveración en el sentido de que para Colombia la droga constituye un problema de Estado por presiones norteamericanas<sup>63</sup> no sea gratuita.

En ese sentido, cuando se discute sobre la naturaleza del problema para Colombia en lo tocante al tráfico de las drogas estupefacientes, se afirma que “si la oferta y el consumo de los narcóticos se presentara dentro de las fronteras nacionales, el

<sup>61</sup> TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Política Pública Internacional Contra las Drogas*. En: THOUMI, Francisco. URIBE, Sergio. ROCHA, Ricardo. REYES, Alejandro. GARZÓN, Edgar. LÓPEZ, Andrés. TOKATLIAN, Juan. HERNÁNDEZ, Manuel. *DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA. Su impacto económico, político y social*. Colombia, Editorial Ariel, 1997, p. 483.

<sup>62</sup> BUSTOS RAMÍREZ. *Op. Cit.*, p. 60.

<sup>63</sup> ARANGO JARAMILLO y CHILD, *Coca-Coca: Historia, manejo político y mafia de la cocaína, Op. Cit.*, p. 162.

fenómeno probablemente tendría los vicios de un serio problema de salud pública y carecería de las dramáticas dimensiones que le imprime su naturaleza internacional<sup>64</sup>. Y sobre el papel de los Estados Unidos se sostiene que:

La presencia de los Estados Unidos como coprotagonista del problema, con su interés por desestimular el consumo de droga en su territorio, ha intensificado el apoyo a los mecanismos de disuasión que inciden en mantener los altísimos precios de la cocaína y demás narcóticos. Este enfoque, orientado a debilitar la demanda por narcóticos en Estados Unidos, ha focalizado la acción represiva en el extremo de la oferta y ha colocado el mayor peso de la lucha contra los narcóticos en Colombia. De esta manera, se ha impuesto la conveniencia del gobierno de los Estados Unidos y su definición de prioridades<sup>65</sup>.

Es evidente, entonces, que la postura oficial de Colombia frente a la problemática de las drogas adopta unas prácticas gestadas por Estados Unidos, que para Arrieta, consisten en la política criminal del derecho penal máximo, con tácticas preventivas, policivas y militares, fortaleciendo un Estado policía<sup>66</sup>, en una guerra abierta contra las drogas.

Finalmente, debemos entender que el tratamiento que Colombia le ha venido dando a la producción y tráfico de drogas estupefacientes, es decir el narcotráfico, ha sido punitivo no por consideraciones de orden social, sino más bien de tipo político, ya que se consideran importantes para la perspectiva interna del “problema”, los lineamientos que frente al mismo plantean los Estados Unidos. Y es mediante el uso estratégico de la política internacional de control estadounidense, que se ha provocado, con mayor eficacia, la intensificación de la denominada “guerra contra las drogas”, logrando que los intereses norteamericanos se conviertan en los principales objetivos de las autoridades locales colombianas. En este sentido precisamente fue útil a los propósitos de la potencia extranjera, la implementación en Colombia de la Doctrina de la Seguridad Nacional, dirigida en este caso, a orientar la política militar interna hacia el enfrentamiento directo contra la actividad narcotraficante. Fue esta DSN una manera efectiva de influenciar, desde el plano de la intervención política anglosajona, la confrontación directa por parte de las autoridades colombianas a través de sus Fuerzas Militares, de la denominada problemática de las drogas.

---

<sup>64</sup> ARRIETA, Carlos Gustavo. *Narcotráfico en Colombia*. Bogotá, Editorial Ediciones Uniandes, Tercer Mundo Editores, 1991, p. 19.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 104.

Es evidente que la concepción idealizada y arraigada actualmente en Colombia de que el narcotráfico es una actividad perjudicial para la sociedad, tuvo un origen eminentemente externo a la realidad política y social que vive el país. Según esto, frente al problema del tráfico de drogas, nos encontramos enfrascados en una lucha que no se compadece con los intereses reales de nuestro país, más bien obedece a asuntos de incumbencia exclusiva de Estados Unidos. Consideramos que por ese motivo la lucha antinarcóticos ha sido tan infructuosa en nuestro país y a pesar de los esfuerzos militares y económicos, el narcotráfico continúa desarrollándose e incluso expandiéndose, por lo que debemos replantear el beneficio que reporta para Colombia sostener esta lucha.

De otra parte, consideramos que la otra alternativa de lucha antidrogas que ha sostenido nuestro país tampoco ha solucionado el problema, a saber el enfrentar a esta actividad por medio del aparato punitivo del Estado, estableciendo el tipo penal de narcotráfico, e incluso aumentando las penas para este delito. Esta concepción errónea de que la creación de la norma solucionará el problema, solo nos llevará a restringir cada vez más el ámbito de acción de los individuos en sociedad, pero no reportará eficacia frente a las conductas que se pretenden regular, ya que es evidente que la industria del narcotráfico ha sabido sortear la ilegalidad por mucho tiempo, e incluso ella la ha favorecido, específicamente al promover el incremento de los precios de las drogas y los productos químicos asociados a ellas, siendo que éstos se producen especialmente en Estados Unidos y otros países “centrales”.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARANGO JARAMILLO, Mario y CHILD, Jorge. *COCA-COCA: Historia, manejo político y mafia de la cocaína*. Bogotá, Editorial Dos Mundos, 1986, 290 p.
- \_\_\_\_\_. *NARCOTRÁFICO: Imperio de la cocaína*. Medellín, Editorial Percepción, 1984, 317 p.
- ARRIETA, Carlos Gustavo. *Narcotráfico en Colombia*. Bogotá, Editorial Ediciones Unian-des, Tercer Mudo Editores, 1991, 374 p.
- BEJARANO, Jorge. “Nuevos capítulos sobre el cocaísmo en Colombia”. En: América Indígena. México D.F. Vol. XIII, No. 1, Enero de 1953.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. *COCA-COCAÍNA: entre el derecho y la guerra*. Santa Fe de Bogotá, Editorial Temis, 1996, 136 p.
- CALDERÓN, Omer: “LA SEGURIDAD ESTATAL EN COLOMBIA”. En: América Latina Hoy. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca. Salamanca, No.23, Diciembre de 1999.

- DE LA PEÑA BEGUÉ, Remedios. "El uso de la coca en América, según la legislación colonial y republicana". En: Revista Española de Antropología Americana, Madrid, 1971, Vol. 6.
- DEL OLMO, Rosa. *La socio-política de las drogas*. Caracas, Editorial Universidad Central de Venezuela Facultad de Ciencias Económicas y Sociales División de Publicaciones, 1985, 126 p.
- HENMAN, Anthony. *MAMA COCA*. Bogotá, Editorial El Ancora Editores, Editorial La Oveja Negra, 1981, 326 p.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. TOKATLIAN, Juan Gabriel (Compiladores). *ORDEN MUNDIAL Y SEGURIDAD. Nuevos Desafíos para Colombia y América Latina*. Colombia, Editorial Tercer Mundo Editores, 1994, 208 p.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. *LA SEGURIDAD NACIONAL A LA DERIVA, Del Frente Nacional a la Posguerra Fría*. FLACSO – Sede Ecuador. Editorial Alfaomega. Ceso – Uniandes, 2002, 247 p.
- OROZCO ABAD, Iván. *COMBATIENTES, REBELDES Y TERRORISTAS Guerra y derecho en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional. Bogotá, Editorial Temis, 1992, 327 p.
- PÉREZ GÓMEZ, Augusto. *Historia de la drogadicción en Colombia*. Bogotá, Editorial Tercer Mundo Editores, Universidad de los Andes, 1988, 190 p.
- RUEDA SANTOS, Rigoberto; "Roberto Roa Sánchez" (Seudónimo). *DE LA GUARDIA DE FRONTERAS A LA CONTRAINSURGENCIA. Elementos de la evolución política e institucional del ejército colombiano 1958-1965*. Colombia, Instituto colombiano para el fomento de la educación superior ICFES, 2000, 360 p.
- SARMIENTO, Luis Fernando. KRAUTHAUSEN, Ciro. "Los Orígenes de la Ilegalidad de la Cocaína". En: *Revista Colombiana de Sociología*. Colombia, Vol. I, N° 2, Jul/Dic 1990.
- SAULOY, Mylène. LE BONNIEC, Yves. *¿A QUIÉN BENEFICIA LA COCAÍNA?* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1994.
- THOUMI, Francisco. *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en Los Andes*. Bogotá, Editorial Planeta Colombiana S.A., 2002, 470 p.
- THOUMI, Francisco. URIBE, Sergio. ROCHA, Ricardo. REYES, Alejandro. GARZÓN, Edgar. LÓPEZ, Andrés. TOKATLIAN, Juan. HERNÁNDEZ, Manuel. *DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA. Su impacto económico, político y social*. Colombia, Editorial Ariel, 1997, 700 p.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel. *DROGAS, DILEMAS Y DOGMAS. Estados Unidos y la narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990, 192 p.
- TOVAR PINZÓN, Hermes. *COLOMBIA: Droga, Economía, Guerra y Paz*. Santa Fe de Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1999, 217 p.

VARGAS VELÁSQUEZ, Alejo. *Las Fuerzas Militares en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Colombia, Intermedio Editores, 2002, 443 p.

PRENSA CONSULTADA

Periódico El Tiempo

Periódico El Espectador

Revista Alternativa

PÁGINA WEB

<http://www.dnecolombia.gov.co>

