



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

**EL ACUERDO DE PAZ DE COLOMBIA FRENTE A LA POLÍTICA MUNDIAL DE
DROGAS**

**POR:
ESTHEPHANEE MUÑOZ CHAVARRÍA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO
MODALIDAD MONOGRAFÍA**

**ASESOR:
ADRIÁN RAÚL RESTREPO PARRA
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2018**

El Acuerdo de paz de Colombia frente a la política mundial de drogas.

Contenido

Introducción	1
Capítulo 1. Política Mundial de drogas	8
1.1 Génesis del prohibicionismo	8
1.2 Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD)	10
1.3 Caracterización del prohibicionismo	16
Capítulo 2. Participación de Colombia en el narcotráfico y en la guerra contra las drogas	18
2.1 Antecedentes normativos.....	18
2.2 Contrabando de drogas en Colombia y auge marimbero	22
2.3 Cocaína y carteles de narcotráfico.....	25
Capítulo 3. Colombia y la guerra contrainsurgente.....	34
3.1 Antecedentes de los grupos insurgentes	34
3.2 Conformación de las guerrillas y guerra contrainsurgente	39
3.3 Las guerrillas a partir de los años ochenta.....	43
3.4 Plan Colombia y Acuerdo de Paz	47
Capítulo 4. Acuerdo de Paz: la solución a las drogas ilícitas.....	53
4.1 Eslabón de los Cultivos ilícitos.	55
4.2 Eslabón del Consumo	60
4.3 Eslabón de los productores y comerciantes de narcóticos.....	62
Capítulo 5. Solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia: una revisión desde la política mundial de drogas.	65
5.1 Un país sin cultivos ilícitos.....	66
5.2 La guerra contra las drogas continúa.....	74
5.3. Prohibición del consumo	79
Conclusiones	85
Referencias.....	89

Introducción

Desde el neolítico, pasando por los griegos, egipcios y otras culturas antiguas, hasta llegar al siglo XIX el uso de fármacos y sustancias psicoactivas para múltiples fines como los médicos, recreativos y/o religiosos, hacían parte de una serie de prácticas de vieja data que no siempre han estado satanizadas o mal vistas, por el contrario, hacían parte de comportamientos habituales y normalizados, como por ejemplo tomar vino (Escohotado, 1998).

En general, el consumo de drogas a pesar de poder provocar un coste social –que es valorado culturalmente (Thoumi 2015)- no representó un gran riesgo o suscitó gran preocupación, y la visión existente era de controlar y administrar. Sin embargo, en el siglo XVIII el intercambio entre portugueses y chinos de opio por seda, té o especias, llevaron al emperador chino Yung Cheng a decretar en 1729 la primera prohibición respecto al uso de opiáceos, pues se expandía por el país asiático la dependencia hacia dichas sustancias (Escohotado, 1998, p.393).

Con el aumento del consumo y tráfico de opio en el continente asiático empieza lo que dará lugar en el siglo XIX, y ante todo en el XX, al prohibicionismo entendido como la serie de normas e iniciativas por las que intenta suprimirse de manera violenta la producción, la comercialización y el consumo de drogas declaradas ilícitas o ilegales por parte de los Estados tanto adentro como afuera de sus fronteras. Prohibicionismo, que para nuestro caso, proscribía específicamente: el opio y sus derivados (heroína y morfina), la hoja de coca y su alcaloide más reconocido la cocaína y el cannabis (López, 2016, p.11).

La mirada volcada entonces hacia la prohibición se constituyó en la paulatina construcción de un naciente régimen en contra de las drogas, que se materializó en la convocatoria de países a convenciones internacionales para fiscalizar y afianzar decisiones en pro del veto a las sustancias. La primera de ellas fue la Comisión Internacional del Opio en 1909 con lugar en Shanghái. A dicha comisión asistieron alrededor de 13 países como Francia, Países Bajos, Japón y Honduras, entre otros. Pero muchos otros –caso de Colombia- no fueron convocados puesto que su producción o papel respecto al opio y sus derivados en el campo internacional, era de poca relevancia.

De la Comisión Internacional no surgieron muchos compromisos o responsabilidades contundentes más allá de las recomendaciones de luchar contra los opiáceos. Por el contrario, lo que sí se dio fue el fortalecimiento de la mirada prohibicionista marcada por Estados Unidos representado por el médico Hamilton Wright.

Debido a la poca acogida de lo tratado en Shanghái, se llevan las propuestas a La Haya con el fin de que las decisiones fuesen vinculantes. No obstante, con excepción de Estados Unidos, China, Países Bajos, Noruega y Honduras, el llamado, de nuevo, fue poco atendido, aunque provechoso para priorizar el agendamiento de las drogas en cada gobierno y país. Dice Buxton (2006) (como se citó en Thoumi, 2015) que:

A pesar de que la convención no produjo los resultados restrictivos al consumo y la producción que los Estados Unidos hubieran preferido, este país formuló la agenda que determinó los temas a debatir y que buscó sentar dos criterios que han influenciado las políticas de drogas desde entonces: la limitación de los usos de las drogas controladas a los establecidos por la medicina y la necesidad de controlar la oferta como fundamento de las políticas de drogas (p. 225).

La idea de adscribir ante la corte internacional los planteamientos más contundentes para las políticas de drogas, hizo eco y se convirtió en un llamado para que la persecución a las drogas no fuese sólo en Oriente, y que otros hemisferios se unieran a la agenda de Estados Unidos en cuanto al tema de drogas. Como afirma López (2016), entre los países que luego de la Asamblea de la Sociedad de Naciones en 1924, se les hizo llamado, estaba Colombia, por lo cual bajo la autorización del Congreso, el gobierno ratificó la Convención a través de la Ley 82 de 1923 que inicio realmente el 26 de Junio de 1924 (p. 94).

En ese mismo año (1924), la constitución de un Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) empezaría a definirse por medio de dos conferencias mundiales acogidas a la Convención Internacional del Opio y de la Convención de 1925; la primera conferencia abordó el tema de los monopolios de tráfico en Asia y la segunda se hizo más abierta para otros países y aprobó la realización de dicha Convención.

Luego el régimen seguiría construyéndose con la asistencia de 57 países a la Convención de 1931, en la que se endurecieron medidas para el comercio de drogas y clasificaron a las mismas

en subgrupos de tipificación. Esta convención, funcionó para los países industrializados, pues tenían la capacidad de responder a lo pactado, lo que trasladó la producción y comercialización de drogas a países no industrializados y organizaciones criminales, un efecto globo a escala mundial.

Así las cosas, en 1936 tiene lugar otra convención para enfrentar de manera más decisiva el narcotráfico, pues se tomaron decisiones más punitivas para quienes se vieran involucrados en el proceso de producción, comercialización y tráfico de drogas. En Colombia, se adscribió el tratado y empezó a operar en 1943 (López, 2016, p. 119).

Lo pactado en 1936 fue secundado por lo sucedido en la Segunda Guerra Mundial, ya que la contienda global tenía más relevancia que el tema de las drogas; y sería dicho conflicto el que también traería cambios para las decisiones políticas asumidas frente a las sustancias, puesto que, la Sociedad de Naciones dejó de existir, y sería la recién creada Organización de Naciones Unidas (ONU) la encargada de los procederes referidos al tráfico de sustancias.

El primer paso de la ONU fue el protocolo de Lake Success en Nueva York, por el que se pretendía enmendar tratados anteriores. Sin embargo, este nuevo pacto no sería suficiente, debido a que los años cincuenta y sesenta se tradujeron en un boom para el consumo de sustancias en países como Estados Unidos, esto asociado a la aparición de nuevas drogas sintéticas, y la manifestación de grupos reaccionarios y pacifistas a través del consumo de LSD y marihuana.

Con ese panorama, se convocó a una de las convenciones más importantes de la lucha antinarcótica: la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, por medio de la cual se fijó la fiscalización de drogas y la restricción neta a usos médicos y científicos de las mismas. Así pues, el endurecimiento de la política mundial contra las sustancias, se vio apoyada en 1971 por la declaración de guerra contra las drogas en voz del presidente de USA Richard Nixon (1969-1974).

La guerra contra las drogas se convirtió en la estrategia de la política mundial antidrogas. Nixon declaró el asunto como de seguridad nacional, así la interferencia y participación de la población civil eran cero, y el proceder podría enfocarse en la securitización y militarización del problema. Entre las medidas que Nixon emprendió estaba la sustitución de heroína por metadona, por

ejemplo, pero esto no era más que un canje, porque la problemática continuaba y empeoraba, la gama de drogas se ampliaba con sustancias como las anfetaminas y metanfetaminas. Por otro lado, la persecución contra sustancias como el LSD arreció, la persecución racial empeoró y la penalización hacia los consumidores se agudizó y extrapoló a instancias internacionales que mostraban su respaldo.

La realización de la Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y el Protocolo del Opio de 1972 fueron el reflejo del apoyo otorgado a las decisiones emprendidas por Nixon, es decir, el respaldo internacional estaba dado, y apenas era el comienzo de un régimen que se seguiría fortaleciendo. Lo cosechado por Nixon, fue continuado en la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989) quien llevó el tema a otro nivel político, pues este emprendió una especie de cruzada en contra de las drogas, declarando la “emergencia nacional” por el alto consumo de psicoactivos, y a su vez nombró a la droga “el enemigo público número uno de Estados Unidos” (“Reagan declara”, 1988), y para dar “solución” acudió a la militarización, y por encima de una perspectiva dada desde la salud pública o la dignidad humana, la mirada policiva fue la guía.

Colombia suscribió en 1940 el Régimen Internacional de Control de las Drogas (RICD) y las Convenciones de 1925 y 1931, y desde ese momento endureció las medidas para el control y comercio de drogas. En 1943, como ya se dijo, adhirió la Convención de 1936 mediante la cual hizo más trascendentes las medidas regulatorias y punitivas respecto a los narcóticos aún no significativos en el país para esa época. Si bien ya había presencia de plantaciones ilegales y se traficaban bajas cantidades, no fue hasta finalizando la década de los cincuenta y a principios de los sesenta que la crisis en la obtención y comercialización de algodón en el Magdalena Medio, llevó a que cultivos de marihuana se expandieran y aumentaran, dando lugar a lo que se conoció como la bonanza marimbera. “La buena racha” de producción de cannabis, provocó que traficantes colombianos se involucraran más en el negocio ilegal y establecieran contacto y redes de comercio con otros traficantes del mundo. Adicionalmente, el naciente comercio, se vio beneficiado por la preferencia que en Estados Unidos, principal receptor de drogas colombianas, se tenía por la marihuana colombiana.

No obstante, el auge marimbero no se sostuvo, por lo que los grupos de narcotraficantes que empezaron a consolidarse en el país en torno al cáñamo, perfilaron el negocio hacia la cocaína, así que pronto, de la década de los setenta en adelante, los cultivos ilegales de mayor fuerza en

Colombia fueron y son los de coca. De forma paralela, en el territorio nacional se vivió una guerra contrainsurgente y Colombia simultáneamente se vinculó a la guerra contra las drogas. Desde los ochenta, la guerra empezó a librarse desde dos frentes, ambos radicados en luchas y avanzadas militares, en las cuales el país contaba con el “apoyo” de Estados Unidos. El round inicial contra los grandes carteles de narcotraficantes (Cartel de Medellín y Cartel de Cali) fue ganado por el conglomerado de instituciones gubernamentales a través de la vía armada y la judicial, por ende, el foco para los noventa se radicó de manera más precisa en la guerra contrainsurgente, no significando esto que se dejaba de lado la guerra antinarcótica, y mucho menos con la presencia manifiesta de grupos insurgentes en la cadena de valor de las sustancias ilícitas, ya que desde los ochenta las guerrillas encontraron una fuente de financiación en el negocio del narcotráfico proveniente del control de zonas afluentes a los cultivos ilícitos y el cobro de “impuestos” o vacunas a quienes comercializaban la droga.

La concentración en las insurgencias prevalentes en el país, llevó al gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), a intentar un acuerdo de paz con las FARC, empero, esta y el sonado despeje del Caguán resultaron infructuosas, por lo que desde la centralidad en convenio y cooperación con Estados Unidos, se inició el *lobby* para un plan cuyo trasfondo era evidentemente intervencionista, pero que contrarrestaría los cultivos ilícitos y el conflicto interno. Ese proyecto avanzó y salió a la luz como Plan Colombia, el cual constaba de programas militares y programas sociales. La estrategia, por finalización de período, no se desarrolló a pleno en el gobierno de Pastrana, por ende, su mayor fuerza se hizo relevante en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010), quien apoyado en la doctrina de la seguridad democrática arreció la lucha contra la guerrilla colombiana.

El 2 de Agosto de 2002, el presidente Bush autorizó que la ayuda a Colombia pudiera destinarse tanto a la lucha antinarcótica como contrainsurgente, o sea que sin dejar de lado las pretensiones de los noventa, Estados Unidos apoyó la combinación definitiva de ambas luchas: “La ambigüedad entre guerra antinarcótica y guerra contrainsurgente que había caracterizado la primera etapa del Plan quedó pues resuelta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo” (Rojas, 2015, p. 122). La lucha sería una sola, enfocada específicamente en el terrorismo de las guerrillas y el tráfico de drogas que estas operaban.

Durante el gobierno de Uribe se mantuvo la guerra contra las guerrillas sin mayor posibilidad de una salida negociada; pero bajo el gobierno de Juan Manuel Santos se iniciaron diálogos de paz con la más antigua y activa insurgencia del país y del continente: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), gracias a lo cual se consiguió en 2016 un Acuerdo de paz que proponía la implementación de nuevas políticas para dar solución a varios problemas del país, entre ellos las drogas ilícitas.

El Acuerdo en el tema de drogas postula en el punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas “una nueva visión” política sobre el problema de las drogas ilícitas y su solución, pero ¿qué es lo nuevo de esa “nueva visión”? ¿Cuán diferente es esa “nueva visión” de la perspectiva prohibicionista de la política mundial de drogas que rige a nivel internacional? Para tratar de dar respuesta a esas preguntas, se acudió a la investigación documental y el análisis crítico del discurso, en tanto el rastreo de información y documentos académicos, oficiales y/o de prensa, constituyen como dice Vallés (1999) “un paso obligado en la investigación social en general” (p.109) porque permite la revisión de momentos pasados que determinaron la toma de decisiones o la revisión y atención que se le dio a un problema social.

Revisar los discursos permite leer la realidad y las acciones sociales. Como lo afirma Teun A. van Dijk (2004), el análisis del discurso está directamente relacionado con el poder y la dominación.

El Análisis Crítico del Discurso se enfoca en los grupos e instituciones dominantes y en la forma en la que éstos crean y mantienen la desigualdad social por medio de la comunicación y el uso de la lengua. El ACD también centra su atención en la forma en la que los grupos dominados se resisten y oponen discursivamente a dicha dominación (p.365)

A través del ACD, se hacen escaneos de los contextos, la aplicabilidad y la forma en la que calan o no los discursos, esos que por consiguiente decantan en el ejercicio del poder social y la construcción o afianzamiento de relaciones de dominación. Con eso clarificado, se debe precisar además que, la hipótesis bajo la cual se sustentó la elaboración de este trabajo es la idea según la cual la “nueva visión” de políticas de drogas para el país derivada del Acuerdo de paz no se distancia sustancialmente de las directrices mundiales de organismos multilaterales en cuanto al

cultivo, comercialización y consumo de drogas, es decir prohibicionista y promotor de la guerra contra las drogas.

En ese sentido, esta monografía se compone de cinco capítulos. El primer capítulo aborda la forma en que se configuró la política mundial de drogas a partir de tres aspectos: 1) la génesis del prohibicionismo, que se ubicó para este trabajo en las Guerras del Opio; 2) seguimiento a las convenciones y conferencias mundiales sobre drogas y la forma en que estas consolidaron el RICD; y 3) cierra con una caracterización de lo que se entenderá como prohibicionismo.

El segundo capítulo señala la participación de Colombia en el narcotráfico y la consolidación de la guerra contra las drogas a la que se vincula el país, con dicho fin, se postulan los antecedentes normativos referentes a las drogas y a la prohibición, seguidamente se señalan unos aspectos históricos sobre el tráfico ilegal de sustancias en Colombia y la bonanza marimbera; y finalmente se plantea la significancia de la cocaína para los carteles de tráfico ilícito de drogas y la guerra que contra estos emprendieron varios gobiernos.

En el tercer capítulo se trata la guerra contrainsurgente librada en el país, partiendo de los antecedentes de los grupos guerrilleros cuyos orígenes se remontan a las ligas campesinas; seguidamente, se describen los hechos que consolidaron las insurgencias, su crecimiento en la década de los ochenta y su vinculación a los cultivos ilícitos, por ende a la lucha antinarcótica. También se tratan hitos significativos como los intentos de acuerdos de paz entre guerrillas y Estado, analizando el papel del Plan Colombia y cierra con el Acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC.

Ya en el cuarto capítulo, se describen las propuestas contenidas en el Acuerdo, especialmente el punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas, allí se plasma la forma en que el Acuerdo plantean los programas y los proyectos para atender la problemática, también aparece la forma en la que las partes entienden los eslabones constitutivos del problema de las drogas ilícitas: cultivos, tráfico y consumo de sustancias. Para finalizar, el capítulo cinco, comprende los argumentos que sustentan la hipótesis sobre la que se desarrolló la monografía y cierra el estudio el apartado de conclusiones.

Capítulo 1. Política Mundial de drogas

En el siguiente apartado se aborda la configuración y consolidación de la política mundial de drogas desde tres aspectos: primero, la génesis del prohibicionismo, ubicada para este trabajo en las Guerras del Opio; segundo se analiza la consolidación del Régimen Internacional de Control de las Drogas (RICD) haciendo seguimiento centralmente a las convenciones y conferencias mundiales sobre drogas; y tercero, teniendo en cuenta los dos aspectos anteriores, se hace una caracterización del prohibicionismo que acompaña la política mundial de drogas.

1.1 Génesis del prohibicionismo

Como afirma Francisco Thoumi (2015) “todas las sociedades han utilizado drogas psicoactivas y han desarrollado sistemas de control a su uso” (p.199). Dichas regulaciones se han dado por factores culturales, sociales, económicos, salubristas o políticos. No obstante, la administración del consumo de sustancias no ha estado siempre enfocada en la prohibición. El fenómeno contemporáneo del prohibicionismo de drogas tiene sus orígenes especialmente en las Guerras del Opio desarrolladas entre 1839 y 1842, y 1856 y 1860, entre chinos y británicos.

De acuerdo con Antonio Escohotado (1998) el opio es llevado a China por los árabes durante la expansión de esta cultura (p.187), pero es gracias a ingleses y portugueses y su tecnología en el siglo XVIII, que el derivado de la adormidera empieza a ser fumado en lugar de emplearse para la elaboración de alimentos o como medicina, generando un incremento en la adquisición de la sustancia, razón por la cual el gobierno manchú empieza a decretar normas que proscribían el uso (p.394-395).

Esas prohibiciones, contrario a lo planeado, fueron aprovechadas por los europeos, especialmente por Gran Bretaña, para promover el comercio de los opiáceos vía contrabando y con el suministro de estos generó un aumento del consumo y también problemas de balanza comercial para China, ya que las relaciones comerciales estaban mediadas notoriamente por el opiáceo:

Una parte considerable de la plata y el oro del país (China) empiezan a ser destinados a la adquisición de opio, y sólo parcialmente retornan como pago de las exportaciones.

Inglaterra ya no necesita exportar metales preciosos, y la magnitud del tráfico permite amasar enormes fortunas a los principales contrabandistas (Escohotado, 1998, p.395)

De esa manera, la crisis económica generó mayor movilidad de opio en el mercado negro, conllevando una rápida propagación del consumo por el amplio territorio chino; convirtiéndose a su vez en detonante de la pronunciación oficial delegada a Lin Tse-hsu por el emperador chino Tao Kuang contra la corona británica, en la que se le exigía una reducción en la comercialización de opio. La corona británica respondió con una misiva en la que mostraban su negativa a renunciar a una fuente tan significativa de ingresos, por lo que el gobierno chino y su representante Lin emprendieron contra los comerciantes de opio una serie de incautaciones acompañadas de una condena a pena de muerte a nativos por colaborar con extranjeros (Escohotado, 1998, p.396).

Las confiscaciones y la tensión diplomática llevaron a la declaración de la guerra. Gran Bretaña, favorecida por su capacidad militar consiguió, como explican Jordan (1999) y Escohotado (1997) (como se citó en Thoumi, 2015), ganar los dos conflictos y obtener dos tratados: el de Nankín y Tientsing. En ambos acuerdos, se estipulaba la entrega de Hong Kong y la apertura de otros puertos para el comercio inglés –que incluía el opio–, derecho a expediciones comerciales, libre navegación y circulación para las misiones cristianas, así como la firma de un tratado que autorizaba la importación de opio con un impuesto como requisito (Thoumi, 2015, p. 210-211).

Pero los conflictos entre orientales y occidentales a causa del Opio no sólo representaron el inicio del conocido “siglo de la humillación” para los chinos, si no que desencadenaron una serie de consecuencias que Walker III (1991) y Escohotado (1997) (como se citó en Thoumi, 2015) enumeran así:

Primero, facilitaron el consumo de opio en la China. Segundo, la pérdida de los dos enfrentamientos de la China con la Gran Bretaña demostró la debilidad de la dinastía manchú derrotada por pequeños destacamentos militares y estimuló a otros países a participar del mercado chino. Mercaderes estadounidenses y franceses empezaron a competir por el mercado del opio en la China. Tercero, las guerras del opio mostraron que la China es un país con grandes problemas internos [...] Cuarto, en la Gran Bretaña las guerras del opio motivaron debates importantes sobre la moralidad y la conveniencia del

comercio en opio y el derecho de los misioneros a evangelizar en ese país. Quinto, la legalización del opio indujo un gran aumento de la producción en China, al punto que en 1890 producía 85 por ciento del opio que consumía (Thoumi, 2015, p. 211).

Las guerras del opio hicieron que China transitara de medidas prohibicionistas a la libre comercialización de opio y al impulso del consumo por el territorio chino y el sudeste asiático. Este tipo de comercio y el conflicto desatado también llevaron al involucramiento de otros países como Francia y Estados Unidos en el tráfico de la sustancia haciendo la problemática internacional. Tanto así, que años más tarde el presidente estadounidense T. Roosevelt, apoyado por India y Gran Bretaña, convocó a una conferencia sobre opio “para ayudar al pueblo Chino” (Escohotado, 1998, p.399). Una “ayuda” que obedeció en parte al hecho de que las medidas tomadas por China como permitir el cultivo de adormidera, promover el cuidado de la salud y la prevención del consumo y el crecimiento como productor de la planta, condujeron en su conjunto a menos presencia inglesa y reductos económicos de estos y sus aliados en la economía de este país asiático.

1.2 Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD)

La guerra del opio empieza a sentar las bases de un sistema internacional para el trato de las drogas. Así, Estados Unidos inicia en 1905, en cabeza de su Congreso, la creación de una ley que prohibía la venta de opio para fines distintos a los médicos. Parte de la motivación de esta ley pasó por el incremento de los índices de consumo de opio en su propio territorio. A la par de esta medida, el presidente T. Roosevelt, como se indicó, hace la propuesta de realizar una conferencia con varios países para tratar el tema del opiáceo y su fuerte presencia en países orientales como Filipinas¹.

Es así que en 1909 tiene lugar la Comisión de Shanghái, encuentro multilateral liderado por Estados Unidos, India y Gran Bretaña. A partir de allí, USA empieza a consolidarse como uno de los impulsores de una serie de conferencias, encuentros y convenciones a lo largo del Siglo XX que configurarían un régimen de prohibición y de guerra contra las drogas.

¹ Señala López que la prohibición del opio en Filipinas condujo al impulso del contrabando de la sustancia proveniente de China, Singapur y Borneo (2016, p. 72). Situación que fue utilizada para justificar una legislación en pro del veto del opio.

A la Comisión de Shanghái, “primer intento para generar una normatividad internacional con el fin de controlar los narcóticos” (Thoumi, 2015, p.223), asistieron alrededor de 13 países como Francia, Países Bajos, Japón y Honduras, entre otros. Pero muchos otros –caso de Colombia- no fueron convocados puesto que su producción o papel respecto al opio y sus derivados en el campo internacional eran de poca relevancia.

La Comisión se debatió entre la prohibición de los usos no médicos y la aprobación de usos tradicionales del opio. La primera propuesta liderada por Estados Unidos y la segunda por poderes coloniales y europeos. Las marcadas diferencias entre los países asistentes no permitieron acuerdos totales, por eso finalmente se formularon sólo una serie de recomendaciones, en las que, como señala Thoumi (2015), se reconocía el esfuerzo de China por eliminar el hábito de fumar opio, encargando al mismo tiempo a los países asistentes a implementar medidas similares. Igualmente, de acuerdo a cada sociedad, se recomendó prohibir gradualmente el uso no médico de opio, el contrabando y la producción. Así mismo, se invitó a emprender investigaciones sobre los efectos de los opiáceos (p.224).

Sin embargo, los resultados de la Comisión no dejaron muy satisfechos a los estadounidenses que buscaban medidas vinculantes para lograr la prohibición y no sólo “recomendaciones”. Por ese motivo USA (y como una forma de imponer su perspectiva “moral” alimentada por su figura como creciente potencia mundial) consiguió que se convocara de nuevo a los países a la Convención de 1912 en La Haya.

El encuentro realizado en los Países Bajos, reiteró los esfuerzos para suprimir el hábito de fumar opio y “consideró que el problema principal eran la heroína y la cocaína” (Thoumi, 2015, p. 225). Pero “Alemania logró que la codeína producida por su industria farmacéutica no quedara incluida en el tratado y los europeos lograron que la Convención tuviera una formulación vaga que permitiera evitar su cumplimiento estricto” (Thoumi, 2015, p. 225). Además, la Convención no logró la vinculación de otros países productores y consumidores.

Posteriormente, se realizaron otros eventos que empezarían a definir lineamientos para la política mundial de drogas. En 1924, por ejemplo, se llevaron a cabo dos conferencias: la primera, el “Acuerdo concerniente a la fabricación, el comercio interior y el uso de opio preparado”, que hizo ajustes en torno a los monopolios del opio en Asia; la segunda, denominada “Segunda

Conferencia del Opio” fue abierta a todos los países, por Latinoamérica hizo presencia Bolivia, no asistieron otros como Colombia y Perú. La conferencia decantó en cambios o ajustes a pactos anteriores, estableciendo un sistema de certificados para la comercialización de las drogas y la creación de la Junta Central Permanente del Opio (JCPO) que vigilaría los acuerdos de comercialización de las sustancias; sin embargo, su principal logro radicó en la aprobación de la Convención Internacional del Opio en 1925.

Esta Convención también logró avanzar en lo relacionado con los opiáceos, en la instauración de un sistema de importación y exportación, pero como sostiene Thoumi (2015) no dio solución a la regulación de los mercados internacionales de morfina, codeína y heroína; y tampoco solucionó la cuestión del control y crecimiento de las plantas. En la Convención de 1931, con la concurrencia de 57 países, se constituyeron controles comerciales a todas las drogas y a su fabricación, la cual se había multiplicado luego de la primera guerra mundial. Este pacto originado en Ginebra, Suiza, entró en vigencia en 1933 y fue adoptado por 67 países que se superpusieron al interés que reflejaron las grandes farmacéuticas por recibir una cuota mayor por la elaboración de los medicamentos, tal como sustenta Thoumi (2015, p.235).

El tratado, además, tipificó las drogas así:

- Grupo I, subgrupo (a), como la morfina, la heroína, y la cocaína, consideradas adictivas, mientras que las del subgrupo (b), por ejemplo la ecgonina.
- Grupo II, ejemplos de codeína y la etilmorfina, no producían adicción pero podían ser transformadas mediante procedimientos industriales en drogas adictivas. Lo que diferenciaba a las drogas del subgrupo (b) y las del grupo II era que estas últimas se usaban ampliamente por razones médicas, mientras que las del subgrupo (b) no eran recetadas (López, 2016, p. 113-114)

En la Convención de 1931 se hizo revisión de las estadísticas y políticas adelantadas, determinándose que la oferta licita concordaba con su demanda, o sea que, los controles estaban siendo efectivos y, por tanto, se tenía claridad sobre las ventas reguladas, afectando así el tráfico ilegal. Sin embargo, el control solo era efectivo en países de alta industrialización, por lo que la comercialización y la producción de drogas de manera ilícita se trasladó a países no industrializados, como los latinoamericanos, asiáticos y africanos.

La convención fortaleció un régimen internacional de drogas que exigía entre sus especificaciones la presentación de estadísticas acordes con lo firmado para hacer seguimiento al cumplimiento de lo acordado, en especial porque no todos los países, entre ellos algunos gobiernos de América Latina, no estaban cumpliendo; aunque “Colombia y algunas colonias caribeñas fueron los únicos países latinoamericanos que mantuvieron una posición consistente y radical en contra de la coca y las demás drogas” (López, 2016, p.117).

Después de esta Convención, en 1936 se convocó a la Convención para la Represión del tráfico ilícito de drogas, convirtiéndose esta, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD, 2008) (como se citó en Thoumi, 2015), en el “primer tratado en el que se abordaron explícitamente los delitos relacionados con las drogas cometidos en el extranjero y las cuestiones relativas a la extradición” (p.239). Los países participantes se comprometieron a instaurar medidas de privación de la libertad incluida la extradición a quienes produjeran, tuvieran y comercializaran ilegalmente drogas.

El nuevo convenio internacional debió transitar a la par con la Segunda Guerra Mundial, por lo tanto se relegó a un plano secundario; pero después de la contienda mundial, la Sociedad de Naciones ya no existió más y fue creada la Organización de Naciones Unidas (ONU), ente que se encargaría del control de la política mundial de drogas. La ONU empezó su actividad en 1946 con el Protocolo de Lake Success en Nueva York que buscaba enmendar tratados anteriores sobre estupefacientes.

Con un panorama caracterizado por los miembros de la ONU como de mayor consumo de drogas y además con la aparición de nuevas sustancias como las sintéticas, se convocó en 1961 a la Convención Única sobre Estupefacientes, que serviría para estimar las reglas del juego sobre la fiscalización de drogas, afianzar el Régimen Internacional de Control de Drogas y restringir de forma definitiva el uso de drogas a fines médicos y científicos.

Pero la convención no limitó la fiscalización a las drogas ya elaboradas porque hizo extensivas las medidas para las plantas y los cultivos, materia prima para la producción de drogas. Para cristalizar tal fiscalización, la Convención formó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y, como precisa Thoumi (2015), criminalizó la producción y el tráfico ilegal de drogas tipificándolos como delitos, aunque otorgando a los países la libertad para

resolver los problemas asociados al consumo (p.255). Es decir, la Convención internacional tuvo la capacidad para crear una normatividad en contra de la producción y comercialización de drogas al generar la división entre drogas legales e ilegales y también de los usos legales (médicos y científicos) e ilegales (automedicación) de las mismas; pero no brindó directrices unánimes para enfrentar el consumo, las adicciones y problemáticas sociales ligadas al uso de estupefacientes. Pese a la normativa prohibicionista emanada de las convenciones, el consumo de drogas no disminuía. La década de los sesentas representó todo un reto para uno de los países líderes en la prohibición: Estados Unidos se vio enfrentado a la aparición de nuevas drogas y de movimientos contraculturales que hacían uso de las mismas:

En el país se empezó a cuestionar el modelo de vida estadounidense y un porcentaje grande de la juventud reaccionó desafiando los valores tradicionales hacia el sexo, la segregación racial, y el consumismo como símbolo de éxito. La experimentación con drogas psicoactivas y su consumo crecieron como una expresión de protesta y rebelión contra el establecimiento. El consumo de marihuana se generalizó entre la juventud y muchos experimentaron con drogas alucinógenas como el LSD y otras drogas sintéticas (Thoumi, 2015, p. 258).

El incremento del consumo que se presentó durante los sesentas, se tradujo para el presidente de USA, Richard Nixon (1969-1974), en una amenaza para la seguridad nacional², que lo llevaron a formular en 1971 un discurso que evoca Thoumi (2015) en el que decía que para “llevar a cabo una guerra exitosa contra la heroína era necesario contar con la cooperación internacional” (p.258-259), dicha declaración fue entendida como el inicio de la guerra contra las drogas, la estrategia militar de la política mundial de drogas.

² Afirman Calle y Merke (2004) que “La política exterior de los Estados Unidos en materia de seguridad nacional se ha instrumentado a través de ‘doctrinas’ o ‘estrategias’ de seguridad. Una doctrina de seguridad nacional es un conjunto de enunciados que expresa las visiones generales que los líderes políticos tienen acerca de cuáles son las oportunidades y amenazas que enfrenta el país y propone un conjunto desagregado de estrategias para hacer frente a ese escenario. Simplificando, las doctrinas de seguridad nos brindan una ‘imagen del mundo’ y una ‘hoja de ruta’ para conducirse en él” (p.125). En ese sentido, proponen Cardona, Duarte y Jiménez (2004) que “en la medida en que los intereses de Estados Unidos (EE.UU) trascienden claramente sus fronteras y en la medida en que posee la capacidad militar y técnica, además de la económica y mediática, para desarrollarlos en vastas regiones del mundo, tenemos un caso particular: el de una estrategia “nacional” que tiene implicaciones directas en el nivel sistémico global y en muchos sentidos en los niveles macro regionales, trátase de América Latina, Asia, Oceanía o África (Cardona *et al.*, 2004 p. 193-194).

La propuesta de Nixon, cobijada como asunto de seguridad nacional, adquirió de esa manera un blindaje gubernamental frente a la población civil, ya que la participación ciudadana no tenía mayor cabida debido a que la figura de seguridad nacional limitaba tal participación. Y es así como bajo el supuesto interés por el bienestar y la tranquilidad de toda la población que se desata una guerra operada por medio de la destinación de recursos para la militarización de la política de drogas, primando de esta manera la perspectiva policiva en el trato de todos los factores relacionados con la producción, comercialización y consumo de las drogas declaradas por las convenciones como ilegales.

Las disposiciones de Nixon se vieron soportadas por dos tratados internacionales. Primero, La Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 que determinó tanto la forma en la que debían otorgarse licencias de producción, prescripciones médicas y regulación del comercio internacional como los casos en los que esas acciones estarían prohibidas. También se fortalecieron los lazos internacionales para combatir el tráfico ilegal de sustancias y se excluyeron de la persecución las sustancias base: sales, éteres, isómeros y esteroides – especialmente para usos farmacéuticos-; mientras que, a su vez, se reiteraba la negativa a tratamientos o usos médicos, recreativos y religiosos de la coca y la marihuana (Thoumi, 2015, p. 260-261). Y, segundo, el protocolo del Opio de 1972, que surgió como una enmienda a la Convención Única, se enfocó en fortalecer los controles respecto al opio. Así mismo, propuso la erradicación de los cultivos de adormidera y la obligación de los países de rehabilitar toxicómanos.

De esa manera, con la creciente y necesaria cooperación internacional, y el soporte normativo, la abatida contra las drogas se endureció, como puede observarse también en la presidencia de Ronald Reagan (1981-1989). Tal como lo expresa Escotado (1998), Reagan con apoyo del congreso norteamericano dio al ejército funciones de policía, autorizó allanamientos, redadas, exámenes para detección de drogas, etc. para aquellos que levantasen sospechas por uso de drogas, en otras palabras “la cruzada reaganiana implica el más serio recorte propuesto por un Presidente al sistema de garantías establecido por la Constitución americana” (Escotado, 1998, p.822).

Así pues, la construcción durante casi un siglo de normatividades y de los aparatos institucionales para su aplicación concluirían en la consolidación de un Régimen Internacional de

Control de Drogas permeado por un enfoque prohibicionista (Un mundo libre de drogas) y marcado por la supremacía de la guerra contra las drogas como su estrategia.

1.3 Caracterización del prohibicionismo

Como puede inferirse, las convenciones y conferencias determinaron que la política mundial de drogas tendría un enfoque prohibicionista, entendido como la serie de normas e iniciativas por las que los Estados intenta suprimir en distintos niveles la producción, comercialización y consumo –no médico o científico- de drogas. Como especifica López (2016) las principales drogas prohibidas han sido el opio y sus derivados (heroína y morfina), la hoja de coca y su alcaloide más reconocido la cocaína y el cannabis o marihuana (p.11).

El prohibicionismo, se ha construido bajo una mirada punitiva y controladora, a la que se han adscrito un gran número de países; cada uno adaptando y adoptando la normativa de acuerdo a sus contextos internos, haciendo prevalecer también la guerra contra las drogas no sólo mediante campañas de rechazo y prevención, la movilización de la opinión pública y políticas internas, sino a través de la erradicación forzada de cultivos, la persecución de consumidores y cultivadores, enfrentamientos militares y policiacos, rastreo e interceptación de rutas de comercio, medidas punitivas y extradición, entre otras.

En ese sentido, la Convención de 1988, estableció en el artículo 3 que:

1. Cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente:
 - a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en su forma enmendada o en el Convenio de 1971;
 - ii) El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada;

- iii) La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia sicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i);
- iv) La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el Cuadro I³ y el Cuadro II⁴, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias sicotrópicas o para dichos fines;
- v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv) (UNODC, 1988, p.5)

Determinando así que cada país que suscriba las convenciones establecerá, según normatividad interna, las medidas punitivas necesarias para aquellos grupos o personas que contravengan lo estipulado respecto al uso, cultivo, producción y comercialización de drogas, y además adelantaran todo lo necesario para reducirlos e intentar destruirlos, ya que, adicionalmente, cada firmante estará en la obligación de cooperar y responder con la ONU y con los demás países aliados. La tipificación entonces de los delitos relativos a las drogas, supone que aquellos que ejerzan dichas labores en el marco de la ilegalidad, incurrirán en tráfico ilegal de estupefacientes, mejor conocido como narcotráfico.

En casos como el de Colombia, la guerra contra las drogas y la vinculación a la política mundial contra la droga, se hizo a pesar de no tener un problema grave de narcotráfico previo a las primeras convenciones (López, 2016), pero que coincidía con el auge marimbero de los setentas y ochentas en el país, y la guerra interna que empezaría a librarse, y por las cuales se dictaron disposiciones internas y se emprendieron movilizaciones propias y en “apoyo” de la cooperación internacional, tal como se verá en el próximo capítulo.

³ Ácido TV-acetilantranílico, Ácido lisérgico, Efedrina, Ergometrina, Ergotamina, 1 -fenil-2-propanona, Isosafrol, 3,4-metUenedioxifenil-2-propanona, Piperonal, Safrol, Seudoefedrina.

⁴ Acetona, Ácido antranílico, Ácido clorhídrico, Ácido fenilacético, Ácido sulfúrico, Anhídrido acético, Éter etílico Metiletilcetona, Permanganato potásico, Piperidina, Tolueno.

Capítulo 2. Participación de Colombia en el narcotráfico y en la guerra contra las drogas

En este capítulo se señala la participación de Colombia en el narcotráfico y la forma en la que consolida la guerra contra las drogas, para ello se hace un recorrido por antecedentes normativos significativos relacionados con las drogas y su prohibición, luego se abordan los registros históricos sobre el contrabando de sustancias en el país y el auge marimbero, y el último apartado trata sobre el posicionamiento de la cocaína como producto principal de los carteles del tráfico en Colombia y la lucha que contra ellos tuvieron diferentes gobiernos.

2.1 Antecedentes normativos

Colombia no fue invitada inicialmente a participar en la construcción del Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) que empezó a configurarse en la Convención de Shanghái, puesto que en el país la producción y consumo de sustancias opiáceas y sus derivados eran reducidos. No obstante, había un presunto afán por suscribir las disposiciones desprendidas de dicha convención ya que había un marcado rechazo hacia “las drogas heroicas”⁵ (López, 2016, p.143).

El primer intento de ratificar en Colombia lo acordado en la convención de Asia (Shanghái 1909) fracasó en 1914, pero en 1920 el segundo intento dio pie a ley 11 del 15 de septiembre de ese mismo año, convirtiéndose así en la primera norma que pretendía controlar y regular las drogas en el país.

La medida referente a la “importación y venta de drogas que formaban habito pernicioso”, vetaba la venta de opiáceos, cocaína y la “cánnabis índica”. Estas sólo podrían prescribirse con la respectiva fórmula médica y despacharse en farmacias autorizadas; también prohibía la venta de jeringuillas y agujas hipodérmicas y establecía multas para quienes incumplieran lo estipulado (Ley 11 de 1920). Uno de los grandes móviles de la ley 11 de 1920, además de lo dispuesto en Shanghái, fue la presión que ejercieron farmacéuticas estadounidenses declarando que no exportarían drogas manufacturadas a Colombia si el país no establecía una legislación. Andrés López (2016), citando la comisión senatorial que debatió la ley, relata:

⁵ “La heroína fue bautizada así a partir de la palabra alemana *heroisch*, que significa heroico. El término “heroica se generalizó posteriormente para designar todas las sustancias nuevas y poderosas que vencían el dolor” (López, 2016, p. 143).

Las casas americanas fabricantes de drogas, según carta de una de las más respetables y de mayor clientela comercial, Parke, Davis & Compañía, no podrán en adelante, por expresa prohibición oficial [...], atender pedidos de drogas narcóticas [...] mientras en Colombia no se legisle en el sentido de reglamentar el uso de tales drogas. Agrega la citada casa americana que países como Francia e Inglaterra tomarán próximamente una determinación semejante (p.146).

La medida fue adoptada por el Congreso colombiano que no sólo la implementó siguiendo los cánones de la convención, sino que agregó la prohibición del cannabis con lo cual “la inclusión del cannabis en el régimen abrió la puerta al establecimiento de medidas cada vez más duras contra la planta” (López, 2016, p. 146). Así pues, la ley 11 con la proscripción incidió en la creación del tráfico ilegal de las sustancias mencionadas al convertir una práctica informal en una delincencial.

Colombia ratificó en 1923 la Convención del Opio mediante la Ley 82 del 8 de noviembre, que se fortaleció con el decreto ejecutivo 1787 de 1926 el cual daba orden de operatividad y funcionamiento a la Comisión de Especialidades Farmacéuticas (CEF), que, de acuerdo al López (2016) citando el Diario Oficial (D.O) n° 20335, tendría como función “determinar, mediante el análisis de las especialidades o la revisión de sus fórmulas, cuáles de las [drogas] que se encontraban en el mercado eran aptas para el consumo, y por tanto podrían seguir a la venta, y cuáles requerían receta y deberían ser vendidas en droguerías o farmacias” (p. 151) . De esa manera, se reguló la comercialización de narcóticos y se creó un ente encargado de la vigilancia y distribución –ceñida a lo normativo- de dichas sustancias.

Luego, el foco de las normas estaría entorno a medidas de privación de la libertad para quienes incumplieran la Ley 11, de allí prácticas como el decomiso de drogas ilegales y el internamiento de carácter imperativo para consumidores, tal como lo proponía la Ley 118 del 22 de Noviembre de 1928 (López, 2016, p.151). Esta norma ayudó a endurecer los mandatos, incluso hacia aquellos que se desempeñaban en el campo de la salud, como los médicos, veterinarios y dentistas. Estas prácticas de las autoridades influyeron en la generación del tráfico ilegal que se veía sostenido además porque el control realizado por la autoridades se daba en los grandes centros poblacionales, razón por la cual algunos de los consumidores se desplazaron a cascos urbanos más pequeños para proveerse a la vez que se iniciaban en el consumo de otras

sustancias no reguladas (López, 2016, p. 156). En otras palabras, empezaba a gestarse el mercado del narcotráfico, el mercado ilegal de drogas.

En 1930, por medio de la Ley 68 del 9 de diciembre, en Colombia se incorpora en la legislación del país la convención del opio de 1925, que en realidad no representaba cambios drásticos a normas existentes, empero significó el impulso a la regulación prohibicionista de hoja de coca, pues para ese momento en el país las importaciones se hacían de manera legal e incluso se cobraba arancel por ellas.

Posteriormente, la Convención de 1931 se adhiere al territorio nacional por medio de la Ley 18 del 23 de octubre de 1933, la cual empezó a operar en 1934, sosteniendo con rigurosidad la negativa hacia los narcóticos, que arreció en 1936 con un nuevo Código Penal o Ley 95, en el cual “se estableció que quien de manera clandestina o fraudulenta fabricara, distribuyera, vendiera o suministrara gratuitamente o poseyera para esos fines drogas narcóticas se le impondría pena de prisión de seis meses a cinco años y multa de cincuenta mil pesos” (López, 2016, p.165). Con ambas medidas se fortaleció en el país el RICD y el rechazo generalizado de la sociedad hacia consumidores, ya que el trato legal apuntó a señalamientos y sanciones a todos los involucrados de distinta manera en la naciente industria ilegal del tráfico y consumo de drogas.

En ese sentido, los usos tradicionales y ancestrales de las drogas también se afectaron. La Resolución 95 del 11 de Febrero de 1938 fue la primera norma contra la hoja de coca. La planta sólo podría venderse con fórmula médica en droguerías y farmacias autorizadas, imposibilitando la compra y uso de la hoja a indígenas, que la usaban en rituales y como medicina. A partir de ese momento y en adelante el mameo⁶ se vetó como forma de pago de terratenientes a indígenas y como práctica cultural de los pueblos nativos.

Un año más tarde, en 1939, por orden de la Resolución 645, se prohibió el cultivo de marihuana y se dio un plazo de sesenta días para erradicar los cultivos que existiesen de la planta; pero como precisa López (2016) existía mucha ignorancia respecto a esta, debido a que era prohibida y a su vez incentivada, pues paralelo a la norma prohibicionista, la Comisión de Especialidades

⁶ Masticación de hoja de coca con cal.

Farmacéuticas (CEF) otorgaba licencias para “cigarrillos indios Cannabis” (p.198-199), creando confusión y fallando en los tecnicismos requeridos para vetar en este caso el cannabis.

Al igual que la hoja de coca y la marihuana, la heroína tuvo también su propia inhabilitación. El decreto 1959 de 1939 prohibió la fabricación e importación del opiáceo, asimismo, su consumo una vez terminadas las existencias de la droga. Esto, de nuevo, siguiendo las disposiciones internacionales asentadas en las convenciones (López, 2016, p.174).

Esa seguidilla de normas hicieron que las drogas y su administración estuviesen bajo control del Gobierno Nacional y las instituciones aliadas: la CEF, el Departamento Nacional de Higiene (DNH), farmacias autorizadas y gremios de trabajadores de la salud. La Ley 36 del 4 de diciembre de 1939 ordenó que solo el gobierno estaría habilitado para la importación de drogas. En palabras de López (2016) “esto equivalía a un monopolio oficial, dado que no había producción local de esas sustancias” (p.175). Además, “las ganancias que se obtuviesen en esa actividad, serían usadas para la represión del tráfico ilícito y la asistencia a la toxicomanía” (López, 2016, p.175).

Finalmente, se implementaron dos normas trascendentales para controlar el uso y comercialización de drogas previo a la guerra contra las drogas. La primera fue el Decreto 1727 de 1940 por el cual se adaptaron las convenciones de 1925 y 1931 al contexto colombiano. El Decreto otorgó a la Policía Sanitaria Nacional el cuidado y distribución de los estupefacientes, la lucha contra la toxicomanía, el cuidado de los lugares donde se trataban consumidores con dineros públicos y la persecución al tráfico ilícito (López, 2016, p.177). La segunda norma fue la Ley 12 de 1943 por la que se aprobó la Convención Internacional de 1936. Por medio de la legislación que autorizó el Senado, los esfuerzos se enfocaron en penas privativas de la libertad para aquellos que participaran en el proceso de fabricación, comercialización, transporte, canje, importación o exportación ilegal de drogas.

Es necesario decir que las regulaciones se implementaron, pero no motivadas por un alto consumo en el país o porque en verdad las drogas representasen un problema grave de salubridad. Según estadísticas usadas por López (2016), “en 1938, los adictos registrados fueron 76, 57 hombres y 19 mujeres, y en 1939 ascendieron a 160, 127 hombres y 33 mujeres, equivalentes a una proporción de dos por cada cien mil habitantes” y “del total de adictos en

1939, usaban morfina y sus derivados 82 hombres y 28 mujeres y 39 hombres y mujeres eran consumidores de heroína” (p.192). La cocaína por su parte, no era una droga de mucho dispendio y la marihuana era considerada en un principio como una planta de consumo para las clases sociales bajas, para artistas y artesanos.

Por lo tanto, las drogas no eran una amenaza para la estabilidad social o política del país, eran más bien una clase de “chivo expiatorio” para ejecutar políticas que hicieran que Colombia encajara en un régimen internacional y que además se viera beneficiado económicamente el gobierno central y las farmacéuticas (nacionales e internacionales) con el establecimiento de un monopolio controlado.

Las normas prohibicionistas y la persecución que de ellas se desprendió, contrario a la idea que se proponía en el papel, motivaron la creación de rutas y organizaciones que facilitaron el tráfico ilegal y la expansión de este. Además, significó la estigmatización de los consumidores (especialmente recreativos), a pesar de que el número era muy reducido. Las normas ayudaron a la incursión de Colombia en el RICD, pero agudizaron el contrabando y el consumo.

2.2 Contrabando de drogas en Colombia y auge marimbero

Previo a la Segunda Guerra Mundial, el consumo y la producción de sustancias controladas no fue relevante en el país. Colombia era entonces un país de tránsito para los narcóticos con origen europeo y destino norteamericano. Sin embargo, la implementación de medidas regulatorias generó la creación de rutas ilegales para el transporte de drogas, agudizó la presencia de las mismas en el mercado negro y desató disputas para conseguir las.

“La aparición de un régimen legal para el control de las drogas trajo consigo el nacimiento del tráfico ilegal de drogas. El contrabando incluía la producción, el tráfico y la introducción al país de las drogas sometidas a control. Dos de las drogas controladas eran producidas localmente, la marihuana y la coca” (López, 2016, p. 217).

Por su parte, el opio aunque se produjo en algún momento en el país, no fue un cultivo significativo y trascendente, la existencia de opiáceos se debía a la importación.

Pronto la circulación de drogas en el país y su tráfico representaron una oportunidad lucrativa para agrupaciones, personas de la sociedad civil y gremios (como el de la salud y las farmacias) sobre todo para estos últimos, pues eran los encargados autorizados de la distribución. Pero fueron a su vez, esos ámbitos legales entre los que se encontraban también cafés y salones de baile, los promotores del consumo ilegal ya que con el fin de tener control exclusivo, promovieron la prohibición de aquella venta de drogas que no se diera estrictamente en sus dependencias y gracias a ello se desviaban las sustancias a otros espacios no legales.

Aunque Colombia no era un país fuerte en la competición del mercado de drogas, posteriormente su estadio como corredor de las mismas, el cultivo de plantas ilícitas, el montaje de laboratorios para el procesamiento, las nuevas sustancias sintéticas y el aumento del consumo serían, entre otros factores, el impulso para serlo. Por ejemplo, a pesar de que el gobierno colombiano en la presidencia de Mariano Ospina Pérez (1946-1950) prohibió toda forma de marihuana⁷, avaló las importaciones legales de semillas de cáñamo para usos textiles. Los cultivos no funcionaron como fibras para tejidos, pero dieron como resultado una planta de mucha calidad para fines psicoactivos (Arango y Child, 1987, p.80-82).

Por lo tanto, el gobierno de Ospina, mediante el Decreto antinarcótico 1472 del 30 de abril de 1947, intentó prohibir los cultivos de coca y marihuana, fallando en la tentativa por la presión que ejercieron los coqueros y que benefició a los marimberos⁸, uniendo ambos “gremios” y facilitando la expansión de la marihuana, y con ello de una subcultura entorno a la misma, pues cada vez habían más adeptos de esta. Mario Arango y Jorge Child (1987) sostienen que en la década de los cincuenta (50) en las huertas caseras la marihuana empezó a ser una planta habitual y esencial, usada tanto en las zonas urbanas como en las rurales, impulsada además por movimientos juveniles de la época, como el nadaísmo que, en cabeza de Gonzalo Arango, abanderó la planta de marihuana como uno de sus símbolos.

En mitad de siglo XX la difusión del consumo y los cultivos de marihuana estaban presentes en todo el territorio y, según Arango y Child, era un “vicio nacional” (1987, p.85), que pronto trascendió fronteras por lo que la producción local empezó a extenderse y traficarse a otros

⁷ Ya que se hablaba de prohibir la marihuana pero permitir el cáñamo, que finalmente, hacen referencia a la misma planta.

⁸ Marimbero era la expresión utilizada en la época para referirse a las personas consumidoras de marihuana o marimba.

países, específicamente: Estados Unidos, donde el cáñamo también era demandado por corrientes juveniles pacifistas (como los hippies), entre quienes las variedades de marihuana “Punto Rojo” y “Santa Marta Gold” eran bastante apetecidas.

Adicionalmente, otro grupo de jóvenes estadounidenses ayudó a la divulgación de la marihuana: “Al comenzar la década de 1960 se hicieron las primeras exportaciones a los Estados Unidos a través de los Cuerpos de Paz⁹, enviados por el presidente Kennedy [(1961-1963)], quienes olvidaron el objeto de su misión y entre traba y traba aprendieron los secretos de la yerba, que luego difundieron en su país” (Arango y Child, 1987, p.85-86). Los voluntarios estadounidenses gustosos de la marihuana colombiana aportaron al establecimiento de contactos y vías necesarias para hacer llegar la droga al norte, en donde ya se prefería la especie de Colombia por encima de la producida en México, quien fue el primer exportador de cannabis hacia USA.

Finalizando los sesentas y a inicios de los setentas, movidos por la crisis comercial del algodón, agricultores de la región conocida como el Gran Magdalena¹⁰ incrementaron de forma drástica los cultivos de marihuana que ya empezaba a exportarse a Estados Unidos, dando lugar así a dos ciclos de cultivo que aumentaron la oferta, provocando la necesidad de dar mayor movilización al producto y por ende más exportaciones, en ese caso, tráfico, denominándose esto como la bonanza marimbera o “primer boom de drogas ilegales”; es decir, época en la que cultivadores y traficantes (marimberos) marcaron una mayor presencia de marihuana colombiana en el mercado ilegal (Britto, 2015).

Se debe señalar que del auge marimbero y de la predilección norteamericana por la marihuana colombiana supieron aprovecharse bien los nacientes traficantes de Colombia. Castillo (1987) (como se citó en Atehortúa y Rojas, 2008), precisa que “familias antioqueñas y costeñas construyeron rutas marimberas que partieron del Golfo de Urabá o de La Guajira con toneladas prensadas de marihuana en barcos alquilados o incluso robados” (p.174), para ello se valieron de los encargados de puertos y autoridades vigilantes quienes por “davidas” hicieron caso omiso y prolongado del tránsito de la sustancia controlada.

⁹ Voluntariado juvenil estadounidense cuyo objetivo es ayudar a comunidades promoviendo la paz y la cooperación entre países.

¹⁰ Región comprendida por los departamentos de Magdalena, Cesar y Riohacha.

No obstante, el auge marimbero no se mantuvo y la gama de drogas debió ampliarse, “la “bonanza” fue flor de un día” y la marihuana fue reemplazada una década y media después por la cocaína, la cual se enlistaba en el primer lugar entre las preferencias de los consumidores de Estados Unidos (Atehortúa y Rojas, 2008, p.175), obligando a los ofertantes colombianos a participar de las nuevas demandas, abriendo paso a la creación de verdaderos carteles de drogas.

2.3 Cocaína y carteles de narcotráfico

El surgimiento de la cocaína y la atracción hacia la misma por parte de nuevos y antiguos consumidores de psicoactivos, relegó un tanto el consumo de marihuana y a su vez dio pie al poli consumo; y pasó de ser algo de las clases bajas o marginadas a las altas, pues imperaron las razones monetarias que favorecían la adquisición del derivado de la coca, así como su comercialización ya que representaba un negocio muy lucrativo:

La historia del moderno narcotráfico en Colombia, o sea la transformación de las hojas de coca en cocaína y su distribución y venta ilícita a través de las organizaciones clandestinas, se remonta a medio siglo. [...] El proceso que ha convertido a Colombia en uno de los centros internacionales del mercado de narcóticos se inició a mediados de la década de 1950, cuando el problema de la droga dejó de ser sólo el de consumo masivo, en forma de mambeo por indígenas y campesinos, el de consumo elitista por algunos sectores adinerados y el característico de las capas marginadas vinculadas al delito (Arango y Child, 1987, p.114).

A finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta la coca figuraba como una escala importante de la economía colombiana, especialmente en departamentos como Cauca, donde había gran presencia de grupos cocaleros, y se reunían intereses políticos y económicos en torno a la planta. Tanto así, que decretos como el 846 del 11 de marzo de 1947 que prohibía la coca y la marihuana, provocaron la movilización de políticos y cocaleros de la región caucana en rechazo a la medida, esto mediante una misiva que hicieron llegar a Mariano Ospina el entonces presidente (Arango y Child, 1987, p.92).

El revuelo y el disgusto de los cocaleros generado por la normativa fue tal que se hicieron huelgas y paros a los que se vincularon varios sectores afectados, como los transportadores. La

presión fue efectiva y el gobierno de Ospina tuvo que postergar un año más el Estatuto Antinarcótico, que entre otros, contemplaba la erradicación de los cultivos (Arango y Child, 1987, p.92). Pero ni el estatuto ni posturas en contra de la coca sirvieron para frenar la demanda de cocaína, pues como ya se ha dicho, la represión desencadenó formas de trasgredir las regulaciones, dando paso al comercio ilegal y que este se trasladase de zonas de control hacia otras donde podían crear nuevos focos de mercantilización.

De esa manera, el tráfico ilícito de cocaína aunque no era tan fuerte en un principio como el de la marihuana, terminaría desplazándola. Alrededor de 1955, “varios contrabandistas colombianos que operaban con Panamá y el Caribe descubrieron el negocio internacional de los narcóticos y decidieron lanzarse al mismo” (Arango y Child, 1987, p.117). Los nacientes contrabandistas colombianos establecieron contactos con cubanos y migrantes colombianos en Estados Unidos para traficar la cocaína y movilizar redes ilegales de narcotráfico; esto dio origen a la mafia colombiana, que ya en territorio norteamericano se codeaba y disputaba el negocio de la cocaína, la marihuana y la heroína con mafias de Cuba e Italia.

El florecimiento de las organizaciones ilegales colombianas, coincidió con la Alianza para el Progreso¹¹ del presidente J.F Kennedy, que simbolizó no sólo la cooperación y la intervención de la política externa de USA en Colombia, si no que de nuevo con el programa de Consultores de Paz, impulsaría los diversos usos de la coca, ya que estos jóvenes “enviados a trabajar con las comunidades indígenas se encuentran con el mundo de la coca. Y tal vez impulsados por el espíritu de “progreso” que los animaba, le transmiten a los indígenas nuevas técnicas para consumir la coca” (Arango y Child, 1987, p.126), diferente al tradicional mambeo. Adicionalmente, miembros de la organización juvenil estadounidense conectaron comerciantes y productores de drogas de Colombia con vendedores y traficantes estadounidenses.

Así pues, la intervención norteamericana en territorio colombiano (por la vía diplomática y comunitaria), el aumento del consumo de estupefacientes tanto en Estados Unidos como en Colombia, el contrabando, la demanda de cocaína, la consolidación de organizaciones criminales

¹¹ “La Alianza para el Progreso fue un programa de ayuda externa propuesto por Estados Unidos para América Latina con el fin de crear condiciones para el desarrollo y la estabilidad política en el continente durante los años sesenta. Con este programa Estados Unidos inaugura un tipo de intervención sistemática, a largo plazo y a escala regional, con miras a orientar el cambio social en América Latina e impedir el avance del comunismo en el marco de la guerra fría” (Rojas, 2010, p.92).

y la corrupción, ayudaron al surgimiento de los grandes capos. Atehortúa y Rojas (2008) precisan que uno de los primeros narcotraficantes colombianos fue Jaime Caicedo "El grillo", quien empezó en el mundo criminal como ladrón de bicicletas y luego con el tráfico de drogas en pequeñas cantidades que eran enviadas a través de vuelos comerciales. Caicedo amplió el negocio y estableció contacto con traficantes de Bolivia y Perú, siendo precursor de la comercialización ilícita de estupefacientes. Su asesinato fomentó las primeras disputas entre narcotraficantes (p.176).

Ya en los setentas, en la escena delictiva de los narcóticos fueron apareciendo otros nombres, como Benjamín Herrera Zuleta, el "Papa negro de la cocaína", quien incluso llegó a operar desde Lima, Perú. Pero Herrera no solo formó lazos narcos con el exterior, también estableció redes de trabajo en Medellín con Martha Upegui de Uribe, más conocida como la "Reina de la Cocaína" y con jóvenes narcos de Cali (Atehortúa y Rojas, 2008, p.176-177).

En los años ochenta se constituyeron los carteles de narcotráfico de Medellín y Cali, los dos más grandes y reconocidos en Colombia y de mayor renombre en el exterior. El cartel de Medellín fue liderado por Pablo Escobar Gaviria, tal vez el más sonado narcotraficante de nuestro país. Escobar inicio su accionar criminal traficando pequeñas cantidades de cocaína que ingresaba de Ecuador a Colombia y que luego hacía llegar a Estados Unidos. En la lucrativa transacción se asoció con Rodrigo González Gacha, cuyos inicios fueron como pistolero en las calles de Bogotá al prestar servicios a los canjes entre esmeralderos (Atehortúa y Rojas, 2008, p.176-177). A la unión Escobar-Rodríguez se sumarían después Jorge Luis, Juan David y Fabio Ochoa, quienes contrario a sus socios, no tenían antecedentes criminales ni eran de bajos recursos. Los hermanos Ochoa eran provenientes de una familia aristocrática antioqueña, dedicada a los toros de lidia y los caballos de paso (Atehortúa y Rojas, 2008, p.178).

Por su parte, el Cartel de Cali tuvo como cabezas visibles a los hermanos Rodríguez Orejuela: Gilberto y Miguel. El primero con precedentes como secuestrador e integrante de una banda, y el segundo como dependiente de una droguería, supervisor de vuelos y estudiante de Derecho, ambos conformaron la organización delictiva que abrió rutas de tráfico ilícito de sustancias por el pacífico colombiano (Atehortúa y Rojas, 2008, p.177).

La consolidación de las organizaciones narcotraficantes como carteles, el establecimiento de las rutas de tráfico y los socios comerciales en el exterior posicionaron a los carteles colombianos a nivel nacional e internacional en el mercado de la cocaína, una de las drogas más demandadas durante décadas y con futuro comercial,

Pablo Escobar, Jorge Luis Ochoa, José Santacruz Londoño y Gilberto Rodríguez Orejuela, capturaron en el propio Estados Unidos lo que podría ser la profesión más lucrativa del mundo y de la época. Testigos de las actividades adelantadas por Griselda Blanco, la primera dama del tráfico ilegal de marihuana y drogas en Estados Unidos a principios de los años setenta, comprendieron que la cocaína sería el *producto del futuro* (Atehortúa y Rojas, 2008, p.177-178).

Los capos colombianos utilizaron una parte de los recursos del narcotráfico para afianzar el negocio y alcanzar otros fines. Por ejemplo, Escobar quiso ser parte de la vida pública, para eso participó en la política como representante a la Cámara y realizó obras como casas y obras de infraestructura en sectores pobres de Medellín. Los Rodríguez Orejuela, por su parte, se iniciaron en el lavado de activos, el testaferrato, la inyección de capital a empresas privadas y la financiación de campañas políticas, en general un rol más ejecutivo. Un aspecto común a estos carteles fue la recurrencia al uso de la violencia, incluso hasta el punto de llegar a las acciones de tipo terroristas.

Los narcos de los setenta y ochenta eran sinónimo de amores y odios para la sociedad colombiana. Entre sus intentos por figurar en la vida política y posicionarse en la élite colombiana, las actitudes populistas de muchos de ellos hicieron que en sectores menos favorecidos de las grandes ciudades capitales se les reconociera como “héroes”, pues estos otorgaban dinero a los pobres, ayudaban en la construcción de viviendas, hacían reuniones sociales y fiestas, entre otros actos. Pero los mecanismos violentos y poco convencionales utilizados por los carteles para establecer su poderío contrastaban con la “generosidad” con la cual trataban a las personas pobres, esas acciones violentas ejercieron en la población en general terror.

Las operaciones del tráfico ilícito en creciente fortalecimiento empezaron a estar obligatoriamente conectadas con el uso de la violencia, puesto que entre carteles se disputaban

rutas y mercancía, y estos mismos a su vez debían combatir las medidas gubernamentales locales y solventar requerimientos internacionales. No obstante, nada desató tanto la violencia por parte de los narcotraficantes como el Tratado de Extradición que se pactó entre Colombia y Estados Unidos. Además de que el país estaba suscrito a tratados internacionales que le demandaban cooperación y cumplimiento, todo lo relacionado con el narcotráfico ya era sinónimo de un coste social que desbordaba en parte el aparataje gubernamental, cuestión bien aprovechada por la guerra contra las drogas librada por USA.

Colombia no suscribió la Convención de 1961 si no hasta 1974 por la Ley 13 del 29 de Noviembre, pero no fue la regulación que más resonancia y consecuencias tuvo en el país durante el auge cocalero, ya que en 1979 mediante la Ley 27 de 1980 se acordó el Tratado de Extradición entre Colombia y USA. Dicho tratado demandaba la entrega recíproca de personas que cometieran ciertos delitos y que afectasen a una de las dos partes o ambas. Entre los delitos merecedores de extradición estaba el “tráfico, la posesión, la producción o la elaboración de estupefacientes, cannabis, drogas alucinógenas, cocaína y sus derivados u otras sustancias que producen dependencia física o psíquica” (Ley 27 de 1980); quizá nada nuevo a lo ya abordado en las convenciones, pero que implicaba directamente un mayor accionar de las autoridades colombianas respecto a la persecución y judicialización de narcotraficantes, reiterando además, la vinculación a la estrategia internacional que se desplegaba de la política de drogas y el régimen de control. Dicha iniciativa fue de “Cero Tolerancia” con las drogas, pero fue tardía y la securitización¹² del asunto de las drogas sólo desencadenó hechos represivos y discriminatorios. Como señalan Arango y Child (1987): “La guerra antinarcótica de finales de los años 70, no fue preventiva si no exterminativa, cuando ya la droga había cogido a sus víctimas, como el usurero a las suyas, o los banqueros a los deudores. Habría primero que dejar que el problema de la coca y la marihuana crecieran para que el imperialismo se pudiera mimetizar en sus hojas” (Arango y Child, 1987, p.178). Es decir, las medidas gubernamentales y la formulación de soluciones para el consumo y el tráfico fueron tardías y además eran producto de la importación de un modelo operativo frente a las drogas en el que se esperaba su eliminación completa.

¹² La securitización se entiende como la Politización o agendamiento público extremo de un asunto en específico, es decir, se presenta un problema como una amenaza existencial, que requiere medidas de emergencia, justificando acciones fuera de los límites del procedimiento político (Bazan, Waeber y Wilde, 1998, p.23-24).

La adaptación y adopción de medidas, de cómo la suscripción de convenios y la celebración del tratado de extradición provocó una serie de respuestas por parte de los implicados: “En su objetivo principal de control y mantenimiento del negocio del tráfico ilícito de drogas, los *carteles* desarrollaron múltiples estrategias en las que combinaron tanto las acciones económicas, como las políticas y las militares”. (Atehortúa y Rojas, 2008, p.181).

Por la vía militar, los carteles conformaron poco a poco sus “ejércitos”, esos que se encargaban de la seguridad, el cobro de favores y homicidios selectivos. El narcotráfico en Colombia fue en parte el responsable de que en las principales urbes se prepararon decenas de jóvenes para que fueran máquinas de guerra, asesinos a sueldo denominados sicarios (que en muchos casos ni habían cumplido la mayoría de edad). A ellos los entrenaron para matar a cambio de un pago y también para ganarse el respeto en los barrios por trabajar con el “patrón”.

No obstante, las agrupaciones de sicarios no fueron la única asociación de terror consolidada. En 1981 y con motivo del secuestro de Marta Nieves Ochoa, hermana del narco Jorge Luis Ochoa, por parte de la guerrilla del M-19, se crea el grupo MAS (Muerte a Secuestradores). Dicho grupo logró la liberación de Ochoa, pero con el transcurrir de los días su objetivo sobrepasó el ideal de un mero rescate, debido a que las acciones del MAS se dirigieron hacia la persecución y captura de personas sindicadas de pertenecer a la organización insurgente, con ello ahora el enemigo no era solo el agente que pretendía la extradición si no los insurrectos. Desde ese momento, la organización criminal creada por narcotraficantes, sirvió para de forma paralela, pero no lejana, combatir grupos guerrilleros del país, ya que en los carteles se hacía la lectura que estos significaban un riesgo y una amenaza en sectores de influencia donde ambos (guerrilla y narcos) operaban.

De esa manera, las actividades armadas y logísticas de las fuerzas armadas y los narcotraficantes se unieron para atacar a la guerrilla colombiana: “La organización [MAS] surgió como un mecanismo de defensa contra los enemigos del Estado y no contra este último. Así nacieron los grupos paramilitares en Colombia y el uso de policías y soldados como recurso de violencia al servicio de narcotraficantes” (Atehortúa y Rojas, 2008, p.182). Sin embargo, la creación de subgrupos no era suficiente para ejercer presión y conseguir que se cancelara el tratado de extradición, por lo que los narcos fortalecieron sus medidas y dieron inicio a una serie de acciones terroristas, o como se conoce narcoterroristas. Aunque gobierno y narcotraficantes

habían coincidido en la persecución de la insurgencia, no se había avalado con ello la operatividad de los traficantes, por ende, en el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se endurecieron medidas contra los capos, tales como el desmantelamiento y destrucción de laboratorios de transformación de coca, a lo que el Cartel de Medellín replicó con el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla.

La muerte de Lara Bonilla ratificó al gobierno en la posición de extraditar: “El 15 de noviembre de 1986 se declaró públicamente la aparición de *“Los Extraditables”*, en calidad de organización armada clandestina que ‘prefería una tumba en Colombia a una cárcel en Estados Unidos’” (Atehortúa y Rojas, 2008, p.183). El sostenimiento del gobierno en la extradición provocó en los grupos delictivos narcotraficantes una cadena de secuestros, asesinatos y atentados terroristas contra policías, funcionarios, jueces, líderes políticos, periodistas y sociedad civil en general, la colocación de bombas y explosivos en sitios públicos y otras infraestructuras como la sede del Periódico el Espectador y el extinto DAS (Departamento Administrativo de Seguridad).

Infundir miedo y zozobra no fueron móviles suficientes para frenar la extradición, que durante la década de los ochenta (80) se tradujo en el principal sustento del gobierno para atacar el narcotráfico, y de este último para contrarrestarlos y solicitar la negociación. Por lo tanto, en combinación con las medidas militares y terroristas, la lucha anti-extradición se dio vía judicial y política.

De un lado, el hecho más relevante en los estrados judiciales, además de capturas, fue una demanda que alegaba vicios de inconstitucional en el tratado de extradición, “la presión ejercida sobre los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hizo cada vez mayor, no sólo porque cada caso individual de extradición dependía de su concepto, sino porque la suerte misma del tratado se colocó en sus manos” (Atehortúa y Rojas, 2008, p.184). La solicitud se solventó sustentando que Colombia estaba adscrita a convenios internacionales a los que debía cumplir, o sea, que la ruta jurídica también fue fallida.

Por otro lado, estaba el recurso político. Escobar y Lehder (otro reconocido narcotraficante) intentaron, en su momento, hacer carrera política y llegar al Congreso de la República, con la consideración que de conseguirlo su investidura les otorgaría inmunidad para ser extraditados, objetivo que no pudieron cumplir (Atehortúa y Rojas, 2008, p.180; Garay, Salcedo, León y

Guerrero, 2008, p. 85-86). Por otra parte, los hermanos Rodríguez Orejuela si bien no hicieron campaña propia, financiaron la de parlamentarios y candidatos, como sucedió con Ernesto Samper bajo la promesa de que este ayudaría a los vallecaucanos a no ser extraditados (Atehortúa y Rojas, 2008, p.190).

Así las cosas, la extradición fue inamovible y la lucha contra el narcotráfico se sostuvo mediante la militarización, y la implementación y creación de leyes como la 30 de 1986, por la cual “se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones”. El Estatuto clarificó conceptos y sirvió para determinar la forma en que debían ser abordados, así mismo, y en consonancia con las convenciones internacionales, limitó el uso de las drogas a fines médicos y científicos, estableció que el Consejo Nacional de Estupefacientes estaría encargado del control de las sustancias (importación, usos, legalización, distribución, etc.) y sus cultivos, determinó las penas privativas de libertad y contravenciones por el uso y el consumo de sustancias y sentó un precedente en el establecimiento de la dosis personal de marihuana, cocaína y sus derivados, y metacualona.

A finales de los ochenta (80), más exactamente en 1988, se desató una guerra entre los carteles de Medellín y Cali. Atehortúa y Rojas (2015) señalan como origen de este conflicto, el secuestro por parte de los hombres de Escobar, de un narcotraficante del Valle del Cauca, hombre de toda confianza del lavador de activos Pacho Herrera, un cercano de los Rodríguez Orejuela, quienes se encargaron del pago con droga y dinero de la infructuosa libertad de su hombre que fue finalmente asesinado. Escobar solicitó la entrega de Herrera, pero esta fue negada, entonces desde ahí se desató una disputa que terminó en una cruenta guerra de masacres y dinamita en los *carteles*. Entre los hechos más significativos estuvo la voladura a cargo de los vallecaucanos del Edificio Mónaco en Medellín, propiedad de Pablo Escobar; este en respuesta siguió la búsqueda de Herrera, para lo que ingresó a su hacienda y asesinó a diecinueve (19) personas y luego empezó a arrojar petardos a las sucursales de “Drogas la rebaja”, propiedad del Cartel de Cali. (p.187). En adición, la extradición y las diferentes formas de asumirla generaron discordias entre los narcos, pues muchos no estaban de acuerdo con las medidas narcoterroristas, en cabeza especialmente de Escobar, ahondando las diferencias entre los grupos criminales.

La década de los años noventa inició con la violencia devenida del narcotráfico, la guerra entre sus mayores capos y de estos con el gobierno, que para ese momento tenía la claridad que “las

medidas antinarcóticas de los últimos años continuaban sin afectar el número de hectáreas cultivadas y la cantidad de cocaína exportada que, muy por el contrario, aumentaba” (Atehortúa y Rojas, 2008, p.185).

El escenario de derramamiento de sangre y políticas antinarcóticas improductivas llevaron al gobierno liderado por César Gaviria (1990-1994) a plantear la forma de orientar una negociación con los narcotraficantes, por lo que creo una política de sometimiento a la justicia cuya mayor intención era que los narcotraficantes comparecieran ante la justicia y así no tuviesen que ser extraditados. Aunque la medida pudo enfrentar sectores políticos y sociales, terminó de consolidarse con la Asamblea Constituyente de 1991, puesto que la misma imposibilitaba la extradición de colombianos. Gracias a la iniciativa y a la garantía otorgada por la Constitución, capos como Escobar se entregaron a la justicia, así posteriormente terminara muerto a manos de la policía como pasó con Escobar en 1993 y tal como ocurrió con Rodríguez Gacha.

En el mandato presidencial de Ernesto Samper (1994-1998), y su sonado escándalo por el patrocinio de su campaña a cargo del Cartel de Cali o lo que se conoció como El Proceso 8000, el país fue descertificado en la lucha antidrogas por parte del gobierno de Estados Unidos, presionando así a la implementación de directrices que desde allí se dictaban como la fumigación de cultivos y operativos tendientes a canalizar rutas de tráfico ilícito. Esas medidas y el endurecimiento de otras terminaron con la captura y entrega de miembros del Cartel de Cali. De esa manera, los grandes carteles fueron finiquitados, eso sin ser sinónimo de que se acabó el narcotráfico mismo, pues la ausencia de unos en el “mercado” es sustituida por otros. El tráfico ilícito de drogas funciona en la lógica de “rey muerto rey puesto”, por ende desde la eclosión del narcotráfico en el país hasta ahora las formas de tratarlo han variado.

El hecho de que el tráfico ilegal funcionara con un sistema abierto (libre vinculación), para reducir riesgos o pagar favores, como dicen Arango y Child (1987), sirvió para que al negocio del narcotráfico llegara a “la más variada gama de personas: profesionales, políticos, atracadores de banco, estafadores, militares, policías, comerciantes quebrados, prostitutas, desempleados, amas de casa, intelectuales, banqueros, artistas, ganaderos y agricultores. Es decir, un coctel bastante difícil de mezclar sin riesgo de explosión” (p.130). Además de que cada una de esas partes se incorporó con fines distintos, también se resalta que con los rendimientos del tráfico se han financiado distintas actividades, entre ellas cooptar el Estado y suplir procesos donde el

aparataje gubernamental, oficial y público, no ha llegado o no funciona idóneamente, dando como resultado una guerra contra la drogas que opera paralela e incluso simultáneamente con otras problemáticas radicadas en el país, como es la guerra contrainsurgente.

Capítulo 3. Colombia y la guerra contrainsurgente

En el apartado anterior se planteó que varios sectores legales e ilegales del contexto colombiano resultaron envueltos o tuvieron accionar con el narcotráfico. Uno de los grupos más significativos en dicha actividad, además de los carteles, son las guerrillas colombianas, contra las cuales ya se libraba una lucha armada antes de declarar la guerra contra las drogas y las cuales terminarían también involucradas en esta otra guerra. Por ello, para entender la situación de la guerra contra las drogas en el país es necesario comprender cómo tal guerra terminó involucrando la guerra anti subversiva.

3.1 Antecedentes de los grupos insurgentes

A inicios del siglo XX operaba en el campo de Colombia un modelo hacendario, en el que unos eran hacendados y otros colonos. Estos últimos, constantemente sufrían la expulsión de sus tierras por parte de la elite hacendada y pasaban a ser peones o servidumbre pues no existía una normatividad clara sobre los títulos de propiedad. Esa situación de expulsión y sometimiento, generó poco a poco el descontento de la clase campesina, provocando protestas individuales y grupales que se convirtieron más adelante en “Sindicatos de trabajadores agrícolas”, llamados posteriormente “Ligas campesinas” (Carillo, 2007, p.10).

Las ligas campesinas se traducen en el antecedente más contundente de la asociación campesina y la lucha insurgente en el país. En su momento, los integrantes de las ligas se aliaron con grupos de obreros para exigir el respeto por sus derechos laborales y una adecuada distribución y nombramiento de la tierra, ocasionando fricciones con los terratenientes y dueños de empresas. Los roces se mantuvieron y se tornaron violentos, por ende, en el primer período presidencial de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), y después de muchos años de no ser nombrado como cabeza del gobierno un liberal, se pacta en 1936 la Ley de Tierras o Ley 200.

De acuerdo con Carrillo (2007), la Ley de Pumarejo:

Procuró modernizar las propiedades tradicionales, proveer títulos de propiedad a los pequeños poseedores que aún no habían legalizado la ocupación de su porción de tierra (a menudo de tierra que pertenecía al Estado) y que la habían cultivado por muchos años, y redistribuir la tierra a los arrendatarios expropiando aquellas propiedades o partes de las haciendas que se consideraba como ineficientemente explotadas, porque mucha tierra era dejada sin cultivar (p.11).

La normativa no fue bien recibida por los terratenientes pues estos consideraban que la medida serviría para “arrebatarles” terreno y creó más polarización con los colonos que estaban en busca de que se les devolviera o asignara lo que les correspondía. Las diferencias entre ambos bandos se desarrollaron por vía violenta generando desplazamientos forzados. A la lucha por el suelo se sumaron también las profundas diferencias ideológicas regentes en el país. El bipartidismo estaba presente en todas las clases sociales dividiéndose entre liberales y conservadores, como muestra de la dificultad de los entes gubernamentales y dirigentes de poder de crear consenso entre las partes.

Terratenientes y colonos no lograron ponerse de acuerdo en la reforma agraria, sirviendo la experiencia más bien para consolidar el movimiento campesino ya que de parte de los hacendados no se cumplía lo pactado por la normatividad. Manteniéndose dicha situación durante gobiernos siguientes, incluido el segundo período presidencial de López Pumarejo (1942-1945), que fue electo de nuevo por su iniciativa por el campo (Ley 200 de 1936), pero que tampoco tuvo la capacidad para hacer conciliar las partes ni otorgar las tierras a quienes les correspondía y terminó dimitiendo.

Después de la renuncia de Pumarejo a la presidencia, la contienda electoral se dio entre Mariano Ospina, que además de conservador fue el referente para la elite del país y los movimientos tradicionalistas, entre ellos los terratenientes, y Jorge Eliecer Gaitán, personificación de movimientos populares, liberales y campesinos. El vencedor fue Mariano Ospina, pero Gaitán no paró de movilizar los sectores populosos en busca de equidad; y con esas banderas se convirtió en el presidente del Partido Liberal.

Con la agitación social constante por deficientes políticas para el campo y la ciudad, Mariano Ospina al mando implementó “medidas represivas, como la anulación de la protesta urbana, los despidos masivos y la destrucción de las más activas agremiaciones sindicales” (Carrillo, 2007, p.20), por lo que Gaitán desde la oposición siguió invitando a la gente del común a movilizarse. La lucha se enmarcó ya no sólo por el campo colombiano, si no zanjadas diferencias políticas e ideológicas, esas mismas que crearon molestia en algunos sectores no dispuestos a ceder su lugar en la cima de la sociedad y que facilitarían el asesinato de Gaitán en 1948 cuando se anunciaba como candidato a las elecciones de 1949.

El Bogotazo, como se le conoce a la serie de hechos desencadenados por la muerte de Gaitán, fue un cruento conflicto que se desarrolló mucho más en el área rural, pues hizo que se enfrentaran de forma violenta campesinos liberales y conservadores, y que a su vez se levantaran contra el gobierno, que respondió militarmente con ayuda de antigaitanistas y la fuerza pública. Desde ese momento dice Carrillo (2007) “algunos de los fugitivos gaitanistas empezaron a conformar los primeros núcleos de resistencia armada rural” (p.21). En ese sentido, el hito histórico marcó el inicio del período conocido como La Violencia (1948-1958).

La idea de los gobiernos desde entonces, se centró en la represión de insurrectos y no alineados a las directrices del gobierno nacional, en palabras más claras:

El factor dominante de los dos primeros gobiernos¹³ durante el período de La Violencia (1946 - 1953) fue el terrorismo oficial. Ese terrorismo se generalizaba a nivel rural como cruzada antiliberal y anticomunista tendiente a extirpar las aspiraciones democráticas del campesinado promovidas por el liberalismo gaitanista y por el partido Comunista (Carrillo, 2007, p. 22)

Es decir, hubo persecución a los primeros grupos armados y no armados de tendencia liberal o comunista que se formaban en la zona rural, esto mediante instrumentos coactivos como la “policía chulavita procedente de una región boyacense [que] era complementada con la acción de organizaciones paramilitares, como los “pájaros” en el Valle y Caldas, los “aplanchadores” en Antioquia y los “penca ancha” en las sabanas de Sucre” (Carrillo, 2007, p. 22).

¹³ Mariano Ospina Pérez (1946-1950) y Laureano Gómez Castro (1950-1951/1953)

En respuesta a los aparatos del gobierno central, sus aliados paraestatales, despojos y apropiación de tierras, uso de violencia armada y migraciones forzadas, se crearon a lo largo del país los primeros grupos guerrilleros y se desató una guerra civil, en la que el gobierno buscaba estandarizar el pensamiento político y los campesinos resistir a las acciones violentas de origen oficial (Carrillo, 2007, p. 22).

Los ganadores de la confrontación fueron los terratenientes y titulares del poder gubernamental, puesto que su capacidad les permitió a través de las armas y operativos constreñir las alzadas liberales y comunistas. Pécaut (2006) precisa que tras la muerte de Gaitán, la violencia se trasladó de manera contundente a la zona rural, confrontando a campesinos liberales y conservadores, y especialmente a los liberales contra la policía conservadora cuyo movimiento estaba liderado por Laureano Gómez, y desde 1949 hasta 1953 miles de campesinos perdieron la vida en dicha lucha (p.41).

La conciliación momentánea para los dos partidos apareció de la mano del gobierno de Gustavo Rojas Pinilla (1953- 1957), sin embargo los incidentes y confrontaciones entre los partidos políticos se mantuvieron y sirvieron para volcarse en contra de los ideales de Rojas Pinilla, y de esa manera facilitar la creación del Frente Nacional (1958-1974) (Pécaut, 2006, p. 42).

El Frente Nacional fue un pacto que se creó como forma de superar la fragmentación y represión que atravesaba el país. El acuerdo proponía que entre el partido liberal y conservador alternaran el poder cada cuatro años, o sea un cuatrienio para cada uno. Aunque la propuesta pretendió terminar con La Violencia, funcionó más para sostener y sustentar las clases dominantes, puesto que las personas de clases bajas, obreros y campesinos seguían relegados del poder, la toma de decisiones y la construcción de país, imposibilitando la participación ciudadana (así el modelo propuesto fuese la democracia) y el accionar de los movimientos sociales, es decir, la situación era unidireccional: de arriba hacia abajo (Carrillo, 2007; Pécaut, 2006).

No obstante, y a pesar de llegar a una alianza entre los dos partidos tradicionales, ninguno de los líderes logró dar solución al problema en la ruralidad en cuanto a la acumulación de riqueza de los terratenientes, la distribución, asignación y empleo de la tierra. Así como tampoco expandieron o calaron por completo el “discurso conciliador” en todas las zonas del país, porque gran número de colombianos no se sentían identificados o representados políticamente.

El Frente Nacional debió enfrentar momentos de dificultades, especialmente la crisis de 1970 durante las elecciones, cuando el candidato del Frente Misael Pastrana Borrero casi fue derrotado, poniendo en cuestionamiento el sistema del pacto, “liberales y conservadores coincidieron al reconocer que los resultados de las elecciones constituían una advertencia muy grave que, más allá del acuerdo político (el cual de todos modos debía expirar en 1974), se refiere a las estructuras sociales y económicas del país” (Pécaut, 2007, p.73). Por esta razón, Pastrana Borrero (1970-1974), cobijó infructuosamente a su gobierno como “El Frente Social”, con lo que pretendió dejar atrás las dificultades del Frente Nacional, pero mediante la instauración de un modelo de desarrollo más acoplado al capitalismo, en el que los mayores beneficiarios fueron los grandes industriales.

El gobierno de Pastrana, sirvió para ratificar las elites, mostrando “la capacidad de las clases dominantes para recuperarse después de momentos de incertidumbre” (Pécaut, 2007, p.139). Por ende, las clases bajas y los menos favorecidos socialmente, estaban de nuevo inmiscuidos en un proyecto político que no los incluía y que pocas soluciones y oportunidades les brindaba, tal como había sucedido con anterioridad.

Lo característico de la época de la Violencia y el Frente Nacional, fue la exclusión y la no solución de problemas sociales y rurales. La guerra bipartidista y el mantenimiento de las elites en el poder, fueron impulsores del descontento de grupos poblacionales relegados históricamente, y fue lo que durante los cincuenta y sesenta motivó y formalizó las zonas autónomas del Estado, más conocidas como “repúblicas independientes”, en las que se pretendía instaurar modelos socioeconómicos y políticos guiados por corrientes comunistas y socialistas inspiradas en otras revoluciones del mundo como la cubana, la rusa y la china (González, 1991).

Lo anterior, sumado a la represión militar e intentos de mejorar la relación gobierno-campesinos con la Ley de Reforma Agraria o ley 135 de 1961, fueron hechos que gestionaron la institucionalización de las guerrillas colombianas, cuya conformación y consiguiente lucha contrainsurgente se tratará en el siguiente ítem.

3.2 Conformación de las guerrillas y guerra contrainsurgente

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1991) definen la insurrección como:

El movimiento generalizado de un núcleo de individuos contra el poder dominante que ordinariamente se puede identificar con el gobierno, coincide en general con cualquier rebelión de masa y se caracteriza por el uso de la violencia, a pesar de que esta no necesariamente debe manifestarse de en forma física o material si no que puede ser simplemente moral. (p.813)

En Colombia, fue la dominación y su ejercicio por parte de ciertos grupos y clases sociales uno de los principales detonantes del conflicto interno y del surgimiento de grupos insurrectos que hicieron uso de la violencia y desarrollaron desde uno de los bandos una lucha armada, física, material e incluso moral.

A esos alzamientos, los diferentes gobiernos colombianos han atendido contrarrestando con más violencia, justificándose en la defensa de la población y sus derechos. Esa justificación a la lucha contrainsurgente, dice Vilma Franco (2009), ha transitado del anticomunismo al derecho a la autodefensa. Esto no quiere decir que discursiva y operacionalmente se haya dejado de lado la percepción anticomunista, si no que más bien se ha construido un argumento de autodefensa para deslegitimar y poner en mayor desventaja al adversario interno, categorizándolo como el agente agresor (p.45-46).

El primer grupo insurgente consolidado en el país fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que nacieron en Tolima, más exactamente en la zona de Marquetalia en 1964 con 48 fundadores liderados por Manuel Marulanda Vélez alias “Tirofijo” y Luis Alberto Morantes Jaimes alias “Jacobo Arenas” (FARC, s.f).

Por su parte, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) aunque empezó el reclutamiento de personas en 1963 bajo órdenes de Fabio Vásquez Castaño, no formalizó su movimiento hasta 1964, especialmente hasta el 20 de diciembre de ese año, cuando en dirección de Nicolás Rodríguez Bautista, alias “Gabino”, y Paula González Rojas, alias “Mariela”, se puso en marcha hacia el Municipio de Simacota, Santander, la primera cuadrilla guerrillera con el objetivo de

dar a conocer su fundamentación política e ideológica (Hernández, 2005) y realizar irrupciones violentas en sitios públicos y privados.

En conjunto, las FARC, con clara inspiración comunista/marxista de las políticas soviéticas y el partido comunista chino, y el ELN, movido por la revolución cubana (1953-1959) y la teología de la liberación, en cabeza del sacerdote y militante Camilo Torres, iniciaron la confrontación armada contra el gobierno central y sus fuerzas. Las guerrillas escogieron la zona rural como asentamiento y epicentro, sobre todo lugares montañosos y selváticos de no muy fácil acceso pero de significancia económica.

Las intenciones insurgentes de las FARC y el ELN podían parecer completamente similares, así como la inspiración de ambas en la revolución cubana y con ello, el pensar que un cambio era posible. Sin embargo, la diferencia de ambos grupos radicó en que la estructuración del ELN fue un modelo importado de las ideologías de la Guerra Fría, mientras que las FARC se constituyeron bajo lo heredado por las revoluciones campesinas (Gutiérrez, 2004, p. 37). El lugar común de ambas guerrillas según Francisco Gutiérrez (2004) está en su evolución, dada para el académico en dos momentos: “las guerrillas sin guerra (antes de 1978) y las guerrillas con guerra (después de esta fecha)” (p.46).

Broderick (2000) (como se citó en Gutiérrez, 2004), precisa que en el primer período las guerrillas se desarrollaron en una “guerra imaginaria”, puesto que los combates con el ejército se daban en bajo número, poco aparecían en la escena política, y una de sus principales actividades eran las largas caminatas por la selva; y en el caso del ELN había lugar a conflictos internos y consiguientes purgas. La ilusoria lucha, se leía en números rojos para las insurgencias puesto que pocas veces ganaron al ejército y las derrotas tuvieron mayor resonancia (p.46).

No obstante, paulatinamente, las guerrillas reforzaron los entrenamientos y el reclutamiento de personas de todas las regiones del país, incrementaron el número de armas y sofisticaron la guerra de guerrillas, basada en ataques rápidos, dispersos e irregulares contra las Fuerzas Armadas de Colombia (FAC) y policivas; y aunque la cúspide de los grupos armados ilegales no serían los sesenta, fue esta década en la que el conflicto se encumbró en las zonas periféricas del país donde la institucionalidad no operaba y otros grupos insurgentes surgieron en la escena combativa, previo al segundo momento de evolución de los grupos armados.

Ni la vía militar, ni medidas gubernamentales que pretendían conciliar con el campesinado a través de gestiones como la reforma agraria planteada por Lleras, la creación del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), o la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) en 1968, servirían como contenedores para las inconformidades campesinas y con ello las guerrilleras, pues finalmente las diferencias con los terratenientes subsistían, por lo que muchos labriegos se unieron a la causa de los movimientos beligerantes, que incrementaron y se fortalecieron.

En esas circunstancias, en 1967 nació el Ejército Popular de Liberación (EPL) con orientación maoísta y la intención de mejorar las condiciones del trabajo agrícola y los salarios (Offstein, 2003, p. 105); y, al mismo tiempo, desde las ramas de poder se ratificó la Ley 48 de 1968 mediante la que se adoptaron una serie de decretos entre los que estaba el 3398 de 1965 “por el cual se organiza la defensa nacional” y la defensa civil; en otras palabras, se ratificó la lucha contra grupos armados de origen campesino y se invitó con ello a la ciudadanía a combatirlos, como sostiene Carrillo (2007), dicho decreto legalizó los grupos paramilitares (p.30). La contienda contrainsurgente se empezó a librar militarmente por las Fuerzas Armadas y paralelamente por grupos de autodefensa que contaron con el apoyo gubernamental.

Más tarde, en 1971, como legado de la ANAPO¹⁴ (Alianza Popular Nacional) y del descontento por el aparente fraude en las elecciones de 1970 en las que eran contendientes Misael Pastrana Borrero y Gustavo Rojas Pinilla, surgió el Movimiento 19 de Abril (M-19); una organización insurgente conformada como guerrilla en 1974, cuyas tendencias nacionalistas, antioligárquicas y antiimperialistas se desarrollaron especialmente en la zona urbana (Narvéez, 2012).

Así pues, Colombia inició la década de los setenta con el período presidencial de Pastrana Borrero (1970-1974) y la presencia en su territorio de cuatro grupos guerrilleros, pero con mayor significancia y fuerza las FARC y el ELN. Este nuevo período fue vital para la guerrilla, pues se expandió y empezó la transición a un segundo momento en su historia.

La transformación que fue plataforma de crecimiento y organización para la insurgencia, se explica causalmente por Gutiérrez (2004) en cuatro argumentos. El primero, el incremento de ingresos obtenidos de actividades ilícitas. Las FARC se instauraron en zonas de cultivos ilícitos

¹⁴ Partido político de tendencia social y nacionalista fundado por Gustavo Rojas Pinilla en 1961.

y desde 1978 los permitieron, “regularon” y administraron, el dinero devengado de los impuestos y manejos a dichos cultivos, se sumaba a activos provenientes de asaltos bancarios y secuestros. El segundo, se relaciona con el sistema productivo de Colombia, ya que este estaba enfocado al café, pero el país pasó a ser minero y cocalero, esto ayudó a la guerrilla a crecer militar y políticamente, ya que los cultivadores de coca son socialmente representativos por su número. El tercer juicio explicativo de desarrollo, se fundamenta en factores políticos, pues la decepción e inestabilidad de la democracia a causa de la corrupción, el fraude en las elecciones y la represión, cimentaron los aires de rebelión en la población. Y cuarto, el papel fundamental que jugó el M-19 en la formación política de otros grupos guerrilleros, que los inspiró a formar parte de un accionar político más fuerte, que no sólo se radicara en el campo sino también en la ciudad (p.47-48).

La citada transición y crecimiento de la insurgencia, hizo que para estos iniciara un segundo momento: la guerrilla con guerra. Su acelerado crecimiento, provocó el endurecimiento de la conflicto, y precisamente porque lo político no era lo vital, el gobierno no detuvo las acciones militares para finiquitar a los grupos de insurrectos así como la “expansión del comunismo”. Por lo tanto, en 1978 durante el mandato de Julio César Turbay (1978-1982), se instauró el Estatuto de Seguridad Nacional o Decreto 1923 de 1978, por el cual se dictaron “normas para la protección de la vida, honra y bienes de las personas y se garantiza la seguridad de los asociados”. En el sentido más amplio, se declaró un estado de sitio o de guerra, facultativo para las fuerzas militares, permisivo con las aprehensiones, privativo de la libertad para los rebeldes, entre otros.

El Estatuto de Seguridad Nacional conjugó poderes civiles y militares contra la insurgencia. El combate contra la guerrilla se endureció y ahora no era sólo labor del ejército o la policía pues también median sus fuerzas en el terreno, los grupos de autodefensas (posteriormente paramilitares) que estaban legalmente constituidos y apoyados desde diversos frentes para combatir a la guerrilla.

En 1985, surge un grupo de autodefensa armado llamado Movimiento Armado Quintín Lame, conformado en su mayoría por indígenas, que tenían sus propias luchas respecto a las tierras, la autodeterminación de los pueblos tradicionales, el reconocimiento e identidad, el respeto a las costumbres y el derecho a no ser violentados. Quintín Lame fue concebido “como un mecanismo

para contrarrestar la difusión de la violencia, en un escenario marcado por la confusión que generaba la presencia de múltiples actores armados” (Peñaranda, 2010, p.55). El grupo armado indígena, se creó como dispositivo de defensa contra la violencia de todo tipo, y nunca fue totalmente cercano a ninguno de los dos bandos en disputa así se haya configurado con el paso del tiempo como contrainsurgente.

De esa manera, Colombia iniciaba los años ochenta con un conflicto armado que dividía al país entre un campesinado alzado en armas representado de forma más notoria por las FARC, el ELN, el EPL y el M-19, una autodefensa campesina-indígena encabezada por el Quintín Lame, y un sector oficial que para entonces combatía la expansión de ideas comunistas y la revuelta campesina dirigiendo una guerra contrainsurgente a manos de las Fuerzas Armadas y los paramilitares.

3.3 Las guerrillas a partir de los años ochenta

Según Offstein (2003) la guerrilla formó alianzas con los narcotraficantes a mediados de la década de los setenta provocando que la insurgencia se ocupara más del quehacer ilegal que de las disputas políticas (p.108). Pero Winifred Tate (2015) precisa que:

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el grupo guerrillero más grande y antiguo del país, empezó en los ochenta a exigirle impuestos a los narcotraficantes que [comerciaban coca], y, posteriormente en los noventa a cobrar el gramaje – un recargo por gramo- a la pasta de coca producida por los campesinos (p.27).

Es decir, las relaciones entre narcos y guerrilleros se afianzaron con el auge del tráfico ilegal de cocaína en los ochenta, lo cual ayudaría a su fortalecimiento militar. Como afirma Daniel Pécaut (1997) la actividad ilícita ayudó a la expansión de la insurgencia y contribuyó a financiar sus actividades violentas y de manutención, pero dicho crecimiento, no podría explicarse sin resaltar el hecho de que las guerrillas tenían un control de los territorios donde había cultivo de coca y transformación de la misma (p.20).

Un ejemplo de la presencia de las guerrillas, específicamente las FARC, en lugares de cultivo e industrialización de coca, se sustenta en la captura en 1984 del complejo Tranquilandia, lugar ubicado entre los departamentos de Meta y Caquetá perteneciente al Cartel de Medellín, en el

que habían varios laboratorios para procesar la coca, y cuyos custodios eran hombres y mujeres del cartel, pero también integrantes de la guerrilla mencionada (Pécaut, 1997, p. 20).

Sin embargo, la incursión de la guerrilla en el tráfico ilegal de estupefacientes no fue la única novedad de los ochenta. En 1982, durante el período presidencial de Belisario Betancur (1982-1986) se da el primer intento de paz entre la guerrilla y el gobierno. Betancur inauguró su mandato con intenciones pacificadoras.

En 1984, después de dos años de conversación entre negociadores del gobierno y la guerrilla de las FARC, se consiguió un cese al fuego o Acuerdos de la Uribe (municipio en el departamento de Meta donde fueron pactados), que se vieron respaldados por reformas políticas y una Comisión de Verificación que garantizaría el cumplimiento de lo acordado y permitiría la vinculación de las guerrillas del M-19, el EPL, y la Autodefensa Obrera (A.D.O) al proceso.

El diálogo y el alto al fuego permitieron politizar el discurso insurgente y no dejarlo arraigado a las armas, pues también en la Uribe, Meta, en 1985 surgió el partido político Unión Patriótica (UP), una alianza entre la guerrilla de las FARC y el Partido Comunista y con la que pretendían competir en la disputa electoral.

Sin embargo, las pretensiones de dar un giro a la vía armada no se mantuvieron por mucho tiempo, puesto que las acciones armadas y violentas de los grupos guerrilleros se sostuvieron, rompiendo las posibilidades de contender electoralmente. El M-19 y las Fuerzas Armadas violaron constantemente la tregua y oscilaron de manera continua entre la guerra y la paz (Gómez, Herrera y Pinilla, 2010, p. 58) creando desconfianza en la opinión pública y la población civil, deslegitimando y desgastando el proceso, aunque el ocaso de los diálogos vendría con la toma del Palacio de Justicia.

A pesar de haber sido perseguidos por el Cartel de Medellín y su conformado grupo MAS, entre 1984 y 1985 algunos integrantes del M-19 empezaron a reunirse con miembros de la organización criminal de narcos. En conjunto realizaron varias acciones delictivas, pero fue la extradición de colombianos inmiscuidos en el narcotráfico el tema que los unió, pues ambas estructuras estaban en desacuerdo frente a dicha acción (Gómez, et al., 2010, p. 311-313).

Esa misma lamentable asociación (M-19 – Cartel de Medellín) fraguó la toma del Palacio de Justicia. Gómez et al. (2010) señala que Carlos Castaño jefe las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en su libro “Mi Confesión”, narra como él, Carlos Pizarro (comandante del M-19) y Pablo Escobar, financiaron y planearon la toma del Palacio con el fin de quemar los archivos que facilitarían la extradición de los integrantes de los carteles.

El 6 de noviembre de 1985, la guerrilla del M-19 irrumpió en las instalaciones del Palacio de Justicia; ya adentro tuvieron como rehenes a cientos de personas que servirían momentáneamente como excusa para lograr el cometido de quemar el archivo e infundir terror:

El Palacio de Justicia sería arrasado como resultado de una de las acciones más demenciales que el país ha presenciado, resultado de la violenta incursión armada de la guerrilla y la desproporcionada respuesta del Estado: el uso de armamentos y explosivos de todo tipo, el inexplicable vacío de poder del gobierno, los incendios que destruyeron la edificación y el saldo trágico de cerca de un centenar de personas que perdieron la vida entre civiles, miembros de la fuerza pública y guerrilleros y al menos 11 cuyo paradero aún se desconoce (Gómez, et al., 2010, p. 109).

La respuesta gubernamental a la toma se dio a través de una, hasta hoy polémica, retoma que, como ya se dijo, no hizo más que contribuir a la muerte y desaparición de personas, sirviendo para inmortalizar la frase del coronel Plazas Vega: “aquí defendiendo la democracia, maestro”, eso como respuesta a la pregunta de la reacción de las fuerzas militares y que resultaba irónica, pues era una defensa de la democracia por vía armada.

Lo sucedido en el Palacio de Justicia creó dudas sobre el interés de las guerrillas colombianas en la política y en formas no violentas de llegar al poder. Desde ese momento, el sostenimiento del acuerdo se hizo frágil y agotador, por lo que en el período presidencial de Betancur no se logró la paz.

Luego, en 1986, llegó al poder central Virgilio Barco (1986-1990), quien a pesar de los recientes sucesos y el fracaso de la paz, tenía entre sus propuestas el intentar una vez por la vía pacificadora. Sin embargo, la tarea no era fácil, pues en su período gubernamental inició el denominado “exterminio de la UP”, partido que se perfiló fuertemente como una de las alternativas de negociación debido a que cobijaba sectores de la insurgencia y la oposición. La

UP representaba no sólo una “amenaza” por la conciliación que conseguiría, sino por la fuerza electoral que podría demostrar.

El primer hecho a lamentar fue el asesinato el 30 de Agosto de 1986 de Leonardo Posada (uno de los jefes del partido) a manos del grupo MAS, y desde ahí se desató una oleada de homicidios que afectó a militantes de la UP y que Daniel Pécaut (1997) calcula fueron alrededor de 1500 (p.19).

El transitar del gobierno de Barco se dio en medio de la persecución paramilitar a miembros de la UP, pero no fue razón para desfallecer en el intento de llegar a un acuerdo con los grupos insurgentes. En razón de eso, en 1989, Barco consigue un acuerdo con la guerrilla del M-19, en el que constaba la voluntad de la insurgencia de abandonar las armas e incorporarse a la vida política.

Para facilitar esa inserción, el gobierno firmó la Ley 77 de 1989 por la cual se facultó al Presidente para cesar procesos penales y conceder indultos. De dicha Ley se benefició el M-19, porque a partir de ahí se pudo crear la Alianza Democrática M-19. Sin embargo, los avances en materia de paz con la guerrilla, no se desarrollarían bajo total tranquilidad y se verían empañados por el homicidio, a manos de narcotraficantes, de Carlos Pizarro comandante del M-19, líder del movimiento insurgente y candidato presidencial.

Para ese momento, la guerra contrainsurgente y la guerra antinarcótica, seguían librándose de forma paralela, aunque eventos como el asesinato de Pizarro las reuniera. La situación en el país estaba álgida, y a pesar de quererse la vía negociada con las guerrillas, con los narcotraficantes el panorama era diferente, la tensión estaba dada desde la aprobación contenida en la reforma constitucional respecto a la extradición hacia Estados Unidos.

El gobierno, simultáneamente librando una guerra contra el narcotráfico, vinculó la implementación del Pacto [con el M-19], concerniente a las reformas sustanciales, a una Reforma Constitucional que contenía reformas a la justicia para combatir al narcotráfico, incluso la institucionalización de la extradición. Esta conjunción reventó. En Diciembre, a la hora de votar la reforma constitucional en el Congreso, cuya clase política había estado distante del proceso de paz, el tema de la extradición se volvió principal punto de divergencia entre Congreso y Gobierno, y la reforma se hundió. Así el Acuerdo Político

mediante el cual el M-19 pactó la dejación de armas fue más una carta de intención que un Acuerdo en firme. No obstante, la decisión fue la de reafirmar su voluntad de paz. Carlos Pizarro hablaba de “un salto al vacío” (Centro de Memoria Paz y Reconciliación, s.f, p.1).

Pese a todos los hechos, la reforma constitucional continuó. La contienda electoral de 1990, estuvo movida por la elección de un nuevo presidente y el voto aprobatorio a la Asamblea Constituyente, dada como un suceso necesario para dar claro respaldo y actualización a la norma acorde con el momento histórico en busca de paz.

Así pues, la Constituyente se sostuvo y se desarrolló durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994) que tuvo como gran triunfo la modificación de la constitución política, y con ello las garantías para la desmovilización del EPL, el Quintín Lame y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), entre otros. A ese proceso no se vincularon de forma completa ni las FARC ni el ELN, porque “no aceptaron la ANC (Asamblea Nacional Constituyente) como escenario legítimo” (Hurtado, 2006). Con ellos (FARC y ELN) se adelantó un diálogo posterior, con mesas instaladas en Venezuela y México, que muy a pesar de los avances se suspendieron por el desacuerdo en cuanto al cese al fuego y a las acciones violentas.

Ya en 1994, en el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) bastante empañado por sus nexos con el narcotráfico en la financiación de su campaña, se intentó hacer una negociación con el ELN que no logró prosperar más allá de un preacuerdo que nunca terminó de consolidarse. Desde la conformación de los grupos insurgentes hasta la época de Samper, se adelantaron varios procesos de diálogo, pero el proceso se dilató con las dos guerrillas más poderosas del país: las FARC y el ELN.

3.4 Plan Colombia y Acuerdo de Paz

Andrés Pastrana sale electo presidente de la República para el período 1998-2002. El eje central de su campaña presidencial y de su gobierno mismo, radicó en realizar un proceso de paz negociado con las guerrillas colombianas y la implementación de una política de seguridad para tratar el agudizado conflicto.

El entrante gobierno logró adelantar conversaciones con la guerrilla de las FARC y trazar una hoja de ruta de aspectos para tratar en un hipotético acuerdo; entre los puntos listados estaba el tema de las drogas, allí, la guerrilla planteaba que no se podía seguir abordando la materia por la vía militar y que era necesario tratarlo como un problema social.

Esos avances en materia de negociación insurgencia-Gobierno, serían utilizados por el Presidente y su gabinete para emprender una gira por Estados Unidos con el fin de solicitar ayuda para la creación y diseño de una especie de “Plan Marshall” para las zonas donde había cultivos de coca. La propuesta sugería la mejora de condiciones de vida para la población, desarrollo económico, fortalecimiento del Estado, finalización del conflicto, negociación con las guerrillas y lucha contra las drogas. Estados Unidos aceptó esa idea inicial, pero sugirió modificaciones (Rojas, 2015, p. 35-36; Tate, 2015, p. 171-172).

El gobierno Colombiano tenía como principal intención la búsqueda de recursos que apoyaran la lucha contrainsurgente y a través de la financiación de esto se brindaría apoyo a los diálogos de paz que iniciaban. Sin embargo, respaldar el proceso de paz no era algo definitivo en el congreso estadounidense, puesto que la idea enfrentaba a republicanos y demócratas; los primeros consideraban que destinar recursos a acompañar el proceso de paz haría que la lucha contra las drogas se relegase, mientras que los segundos consideraban debía prevalecer el apoyo a la paz acompañado de un compromiso por respetar los derechos humanos (Rojas, 2015, p. 39). Tate (2015) sostiene como una constante en la historia parlamentaria norteamericana el “lobby de los derechos humanos”¹⁵ para decidir el apoyo a causas internacionales.

Mientras el debate sobre el respaldo al proceso seguía en Estados Unidos, en Colombia dichas conversaciones avanzaban. En enero de 1999 se instauraría de manera pública y oficial el proceso de paz, sin embargo, el líder de las FARC Manuel Marulanda ‘tirofijo’, no asistió al evento de apertura y dejó plantado a Pastrana; a ese hecho se le conoció como “la silla vacía”.

A pesar del desplante y el no cese al fuego entre los dos bandos, las conversaciones se mantuvieron con ayuda de mediadores y diferentes aliados nacionales e internacionales. Por ese motivo, Estados Unidos representado por la OTI (Office of Transition Initiatives – Oficina para

¹⁵ Es decir un grupo o una forma de ejercer presión para la toma de decisiones políticas por medio de los derechos humanos y su cumplimiento.

iniciativas de transición) apoyó la terminación del conflicto con la fijación de ciertos objetivos. La principal labor de la oficina era apoyar la iniciativa de paz y a la Oficina del Alto Comisionado para la paz a nivel nacional. Por otro lado, debía lograr comprometer a la sociedad civil con el momento histórico que se vivía, y por último, trabajar con las comunidades en las zonas de conflicto (Rojas, 2015, p. 94). En ese sentido, se desarrollaron varios proyectos que agrupaban los objetivos propuestos, promovían las comunidades y fomentaban el desarrollo.

El apoyo otorgado a través de la OTI, y la mediación para la continuación del proceso de paz, se vivían mientras en el congreso estadounidense continuaba la discusión sobre el Plan Colombia. La confrontación partidista duró cerca de un año, y “el Plan Colombia fue sancionado como Ley con la firma del presidente Clinton el 13 de Julio de 2000. La ley contempló un gasto adicional para Colombia de 1,3 mil millones de dólares, casi un 80% en la forma de ayuda militar” (Tate, 2015, p. 194) y el 20% restante, en ayudas sociales.

El Plan, fruto de la “intervención por invitación”¹⁶ (Tickner, 2007) de USA hacia Colombia, se materializó. La estrategia se formó a partir de dos componentes: los programas militares y los programas sociales. Una de las principales razones para que la distribución se diera de esta manera, obedeció al incremento de cultivos de coca en el territorio nacional y la cada vez más activa participación de los grupos armados ilegales en el negocio ilícito (Rojas, 2015, p. 52-53). Los planes para afrontar dicha situación fueron reforzar la fumigación con glifosato de cultivos y reestructurar las fuerzas militares. Otra razón para la división entre lo militar y lo social, se debió también a que entre los gobiernos gestores del plan no se había consensuado cuál era el problema más importante, para Estados Unidos eran las drogas, y para Colombia las insurgencias.

El Plan avanzó y gracias a este se reforzó la erradicación de cultivos ilícitos y la política antinarcóticos en general, se promovieron cambios institucionales - como sucedió con el ejército- se fortalecieron programas para la población en zonas afectadas por el narcotráfico y de

¹⁶ Arlene Tickner (2007) señala que la asociación entre Colombia y Estados Unidos se sostuvo y se sostiene bajo la lógica de una “intervención por invitación” que guiada por la característica de la política exterior colombiana del ‘respice polum’ (Mirar hacia el norte) ha internacionalizado el conflicto armado permitiendo la intromisión de Estados Unidos con toda la permisividad y convocatoria de los gobiernos colombianos.

plantaciones ilegales mediante el Desarrollo Alternativo¹⁷, y se acompañó la estrategia de pacificación del Proceso de paz.

No obstante, y pese a la puesta en marcha de varios de los programas, la instauración no se dio por completo, y los virajes en el desarrollo del Plan empezarían a darse. Los ataques del 11 de Septiembre de 2001 en Estados Unidos agendaron el terrorismo como el principal problema a combatir en materia de política exterior. El nuevo enfoque estaba notoriamente dirigido a contener grupos clasificados por ellos como terroristas. Al tratarse de la mirada externa, las prioridades debían cambiar también para los países aliados o intervenidos.

El presidente George Bush (2001-2009) proclamó una lucha global contra el terrorismo y “tanto el gobierno colombiano como los funcionarios estadounidenses se apresuraron a inscribir el conflicto armado en la lógica de la amenaza terrorista. Las FARC y, posteriormente el ELN y las AUC [Autodefensas Unidas de Colombia], fueron entonces declarados como grupos terroristas” (Rojas, 2015, p. 121). El combate militar contra ellos, especialmente las guerrillas, se facilitaría, porque el Proceso de paz con las FARC se había dado por terminado en Febrero de 2002.

Gracias a la nueva cruzada mundial, el 2 de Agosto de 2002, el presidente Bush autorizó que la ayuda a Colombia pudiera destinarse tanto a la lucha antinarcótica como contrainsurgente, o sea que sin dejar de lado las pretensiones de los noventa, Estados Unidos concordó en cierta medida con los fines iniciales de los colombianos sobre el plan coincidiendo en la combinación definitiva de ambas luchas: “La ambigüedad entre guerra antinarcótica y guerra contrainsurgente que había caracterizado la primera etapa del Plan quedó pues resuelta (y disuelta) en la guerra contra el terrorismo” (Rojas, 2015, p. 122). La lucha aunque con varios temas a tratar, sería una sola, enfocada específicamente en el terrorismo de las guerrillas y el tráfico de drogas que estas operaban.

En medio de los cambios y la transición, llegó a la Presidencia de la República Álvaro Uribe Vélez (2002-2006, 2006-2010), este, inició su período presidencial con una marcada oposición a

¹⁷ El Desarrollo Alternativo fue un programa encausado a la eliminación de cultivos de coca y amapola y se desprendía de un apartado del plan: “erradicación voluntaria”, que permitiría la creación de proyectos alternativos productivos, de empleo y seguridad alimentaria para los que se inscribían a los pactos sociales de erradicación. Vargas (como se citó en Rojas, 2015), señala que “en el año 2000, de las doscientas mil familias que vivían de la coca, sólo 37.000 participaron en el mecanismo de los pactos, lo cual representaba apenas un 18,5% del número total de familias implicadas en la producción ilegal” (p.100).

los grupos armados ilegales (sobre todo la insurgencia), cuestión que se vio reflejada en el apoyo que brindó a Estados Unidos con las solicitudes de extradición por narcotráfico y terrorismo de miembros de las FARC y las AUC, y la ejecución durante todo su gobierno de la política de Seguridad democrática¹⁸ que consistía en priorizar, como su nombre lo indica, la seguridad como un eje fundamental del Estado de Derecho.

La Seguridad democrática y la propuesta uribista en general, acercaron más a Colombia y USA, y de esa asociación se desprendió la intervención dura de esta fase antiterrorista del Plan Colombia. La constante desde ese momento fue la confrontación político-militar a las FARC, que como ya se había señalado antes, además de ser la guerrilla más grande del país, representaba para los norteamericanos un doble riesgo: insurgencia y tráfico de drogas.

Ya en 2006, con el renombramiento de Uribe como presidente y su grupo de trabajo, se tenía la claridad y la certeza de que era necesario continuar con el Plan Colombia, pero este debía estar “cargado” de más autonomía decisional y operativa por parte de Colombia además porque algunos objetivos no estaban saliendo como fueron planeados o distaban entre sí para un fin común:

El balance que arrojaba el Plan Colombia hasta ese momento señalaba una desarticulación de los esfuerzos entre los dos componentes de la estrategia (esfuerzos militares y programas sociales) lo cual no generaba una reducción sustancial de los cultivos ilícitos que fuera sostenible en el mediano plazo ni aseguraba el mantenimiento del control territorial logrado por las fuerzas armadas hasta el momento (Rojas, 2015, p. 176).

Es decir, la presencia militar en las regiones no era garantía para la terminación de los problemas así como tampoco determinaba el sostenimiento de los progresos obtenidos. Las instituciones

¹⁸ La política de Seguridad democrática se presentó en los textos: “Bases del Plan de desarrollo, 2002-2006” y “Política de Defensa y Seguridad democrática”; ambos identificaban seis amenazas para el país: el negocio de las drogas ilícitas, el terrorismo, el tráfico de armas, las finanzas ilícitas, el secuestro y la extorsión, y el homicidio (Rojas, 2015, p.126).

Para esas amenazas se plantearon cinco objetivos estratégicos: 1. Consolidación del control estatal del territorio, 2. Protección de la población, 3. Eliminación del comercio de drogas ilícitas, 4. Mantenimiento de una capacidad militar disuasiva y eficacia, 5. Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas. Y como objetivos generales la política de seguridad democrática como tal, se situaron tres elementos: 1) asegurar la presencia de la Fuerza Pública en toda la geografía nacional, 2) involucrar a la ciudadanía en la lucha contra los grupos armados ilegales y, 3) aumentar los operativos militares contra las guerrillas (Rojas, 2015, p. 127-129).

gubernamentales debían fortalecerse a través de otros mecanismos que trascendieran de forma más integral y funcional, por ende, se adoptó un nuevo enfoque que permitió la visualización de otras dimensiones estatales; a la nueva etapa se le llamó de varias formas, entre ellas: Plan Colombia II o Plan Nacional de Consolidación. Ese avance se tornó “en una combinación más equilibrada entre intervención dura [(militar)] e intervención blanda [(social)]” (Rojas, 2015, p. 177), o sea, una construcción institucional, que de nuevo, no representaría para el país el fin de las drogas, ni mucho menos de la insurgencia.

En Agosto de 2010 fue electo como presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón, quien realizó campaña presidencial defendiendo la política de la Seguridad democrática y la lucha contrainsurgente del gobierno de Uribe Vélez. Para ese momento, la opinión pública resaltaba la convergencia entre Santos y el gobierno de Álvaro Uribe no solo por la afinidad programática sino también porque Santos creó el Partido de la U, el cual promovió la candidatura de Uribe, y ejerció, posteriormente, el cargo de ministro de Defensa de dicho gobierno. Sin embargo, el tiempo mostraría que Santos y Uribe no estaban completamente de acuerdo respecto al conflicto armado y la forma final de resolverlo.

Si bien a inicios del período presidencial de Santos se presentaron hechos violentos y golpes contundentes a las guerrillas colombianas a cargo de las fuerzas militares, las intenciones de dicho gobierno no eran la continuación del conflicto por la vía armada, por ende en 2011 el gobierno de Santos inició de forma secreta conversaciones con la guerrilla de las FARC para dar paso a diálogos en pro de la terminación del conflicto.

El despliegue y poderío militar consolidado por el Plan Colombia y fortalecido con la política de Seguridad democrática fue uno de los elementos que heredó el recién posesionado presidente a la par con los contactos para explorar diálogos, “el legado Uribe le trajo a Santos un elemento crucial para dar inicio a la negociación: el mensajero que Uribe utilizó para contactar a las Farc” (“Por qué Santos”, 2016), pues tal como afirmó Frank Pearl, Comisionado de Paz en el gobierno de Uribe y negociador por el gobierno en el mandato de Santos, Uribe intentó negociar con la guerrilla de las FARC fallando, pero dejando los contactos necesarios al gobierno de Santos Calderón (“Uribe buscó diálogos”, 2014; “Uribe intentó negociar”, 2016). Así pues, el gobierno dio paso a relaciones políticas con la guerrilla más antigua del país, dando lugar a que cada una

de las partes nombrara equipos negociadores para avanzar hacia una agenda de negociación que permitiera posteriormente la instalación pública de una mesa de paz.

En Febrero de 2012, se instauró en La Habana, Cuba, la fase exploratoria de los diálogos de paz. Luego, en Agosto de ese mismo año, iniciaron las negociaciones y se trazó una hoja de ruta; y ya en Septiembre el presidente Santos anunció de manera oficial el comienzo formal de las negociaciones en Oslo, Noruega en Octubre de ese año (“Línea del Tiempo”, 2016). Después, las conversaciones se trasladaron y radicaron en La Habana e iniciaron en Noviembre de 2012 y finalizaron en 2016. De dicho proceso se desprendió un Acuerdo de paz en torno a seis puntos: 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz, 3. Fin del Conflicto, 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición, y 6. Mecanismos de Implementación y Verificación (Acuerdos de Paz, 2016).

Para esta investigación interesa el punto que aparece en la agenda del Acuerdo en el cuarto lugar; pero que en la práctica fue abordado en tercera instancia: Solución al problema de las drogas ilícitas y que será expuesto en el próximo apartado.

Capítulo 4. Acuerdo de Paz: la solución a las drogas ilícitas

Como se manifestó en la sección anterior, en este capítulo se darán a conocer los aspectos y propuestas abordados y estipulados por el punto 4 del Acuerdo Final de paz entre el Gobierno de Santos y el equipo negociador de las FARC como solución a las drogas ilícitas.

El Acuerdo Final de Paz (2016) inicia con la mención de que el conflicto armado en el país antecede la aparición de cultivos ilícitos, su comercialización y producción, ya que estos surgen como una opción para subsanar situaciones como la pobreza, la debilidad institucional en los territorios y el posterior aprovechamiento de organizaciones criminales encargadas del tráfico; separando así el nacimiento del conflicto de la emergencia de los cultivos, sin desconocer la posterior convergencia de las dos problemáticas y la necesidad de “darles solución” para ayudar a conseguir la paz.

Por ende, ambos bandos negociadores (Gobierno – FARC) reconocieron que, el país en general, se ha visto afectado por todo el proceso que conlleva la producción de las drogas y las economías ilegales que han incidido en otros tipos de violencia como la trata de personas, la explotación sexual y el consumo de drogas. La comercialización, producción y cultivo de drogas han sido claves en la financiación del conflicto, así como el narcotráfico ha alimentado la corrupción en las instituciones. Esta situación crea la necesidad, según afirmaron los equipos negociadores, de “ser un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico”, para lo que resulta vital ejercer mayor autonomía respecto al manejo de las drogas, sin negar la cooperación internacional y la responsabilidad de todos los países involucrados en la cadena. Según consta en el Acuerdo, es entonces necesario:

[...] diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico (Acuerdos de Paz, 2016, p.89).

Planteando de esa manera todo un reto para Colombia en cuanto a las drogas ilícitas, porque es un problema de vieja data que, como mostramos en capítulos anteriores, involucra muchos actores en la lucha antinarcótica que, en la mayoría de los casos, ha generado resultados devastadores. El desafío es mayor porque, como puede apreciarse en el Acuerdo, las partes pactaron lo que denominan “una nueva visión” para tratar el problema de las drogas ilícitas, motivo por el cual es menester en este estudio mostrar en qué consiste esa nueva visión y las implicaciones que esta tiene en la política de drogas del país.

En ese sentido, entonces, se desarrolló en el Acuerdo un esquema guiado por el análisis de la cadena de valor del narcotráfico el cual destaca tres componentes o eslabones: 1-Cultivos ilícitos, 2-Consumo y 3- la producción y comercialización de narcóticos (Acuerdos de Paz, 2016, p. 88-111), y bajo estos mismos se desarrollarán los siguientes apartados.

4.1 Eslabón de los Cultivos ilícitos

Sobre los cultivos ilícitos, el Acuerdo entiende por cultivos ilícitos los sembrados de coca, marihuana y amapola que, por lo general, realizan familias de campesinos, afros e indígenas, quienes encuentran en esa actividad una manera de subsistencia ya que los sembrados se han desarrollado especialmente en regiones o comunidades con condiciones graves de abandono y pobreza.

Ante este eslabón, el Acuerdo propone que la solución consiste en la creación de programas de sustitución de cultivos y Desarrollo Alternativo, apoyados en la creación de ambientes de bienestar y presencia institucional; así como la solución del consumo que requiere el involucramiento de toda la sociedad con la promoción de la salud, la reducción de daños, la atención integral, la prevención y la inclusión social de las y los consumidores.

En ese orden de ideas y con las partes comprometidas, lo primero que propone este punto del acuerdo son “Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, planes integrales de desarrollo con la participación de las comunidades – hombres y mujeres- en el diseño, la ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos” (Acuerdos de paz, 2016, p. 91).

Este planteamiento señala que, pensando especialmente en las comunidades campesinas que se sostienen con las ganancias de los cultivos ilícitos, pero también en la búsqueda de dar solución al problema de los mismos, el Gobierno creará y operará un nuevo Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), el cual será autoridad nacional para el tema, preponderará la participación de las comunidades y ayudará a la transformación de las sociedades rurales. El programa se rige por cinco (5) principios: El primero, es la “integración con la Reforma Rural Integral (RRI)”, -propuesto en el primer punto del acuerdo de paz-. En este se registra la pertenencia del PNIS a la reforma rural y se precisa que la ejecución de los planes integrales de desarrollo se hará en concordancia con las comunidades. El segundo, es la “construcción conjunta participativa y concertada” que, como ya se ha mencionado, es clave porque deberán ser las comunidades quienes con su voluntad determinen, en labor mancomunada con autoridades nacionales y regionales, el impacto y los cambios en el territorio.

El tercero, es el “enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio”, pues es importante que para transformar los ambientes y los contextos se conozcan las demandas de cada uno y en base a eso estructurar propuestas acordes con los impactos que la problemática genera en las regiones. El cuarto principio, corresponde al “respeto y aplicación de los principios y las normas del Estado social de derecho y convivencia ciudadana”, porque el viraje a economías legales pende de la responsabilidad y compromiso que asuman las instituciones y las comunidades por y en las normas. El último principio es la “Sustitución Voluntaria”, que es primordial debido a que la intencionalidad de los cultivadores de abandonar los cultivos ilegales es importante para el éxito y será el motor, en general, de una propuesta participativa, dinámica e incluyente.

Así pues, el Acuerdo en cuanto a drogas ilícitas se constituyó bajo esos principios y sobre varios objetivos, de los que cabe resaltar: el “promover la sustitución voluntaria” y “lograr que el territorio nacional esté libre de cultivos de uso ilícito teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente y el buen vivir” (Acuerdos de paz, 2016, p. 94), para tales fines, el programa consolidó ciertos elementos y requisitos esenciales. Por ejemplo, el tránsito de la economía ilegal a la legal, demanda el cumplimiento de garantías a la población, entre ellas, la seguridad, debido a que las zonas donde más cultivos han existido son generalmente territorios marcados por la débil presencia institucional, el conflicto armado y la existencia de grupos al margen de la ley, entre ellos los narcotraficantes. De manera reiterada el Acuerdo señala como condición de la sustitución la voluntad de los cultivadores porque sin estas poblaciones poco podrán avanzar por iniciativa propia en la labor de sustituir los cultivos ilícitos por lícitos. En este caso, la obligación del gobierno será la gestación de ambientes sanos y oportunidades laborales para quienes se acojan a la sustitución voluntaria, a no resembrarlos ni inmiscuirse en cualquier eslabón del proceso porque de lo contrario el gobierno podrá avanzar con la erradicación, es decir por la sustitución forzada del cultivo ilícito, en ese escenario el Acuerdo considera que debería hacerse de manera manual.

La sustitución de cultivos se priorizará en los territorios que están en el marco de los PDET (Programas de desarrollo integral), es decir de la reforma rural (RRI), los de considerable densidad de cultivos ilícitos y población, y los parques naturales en todo el país.

Cabe señalar que los agricultores y agricultoras de cultivos ilícitos a pequeña escala además de poder ser parte de la sustitución, también tendrán un tratamiento penal diferencial si acuden en un período no mayor a dos (2) años, una vez establecida la nueva normatividad o mecanismo, a manifestar de manera individual o colectiva su renuncia a los cultivos ilícitos. El Gobierno, según el Acuerdo, deberá buscar mecanismos que eviten ejercer acciones penales frente a estos cultivadores.

El programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos pretende gestionar la autonomía y el empoderamiento de los cultivadores, por ende la importancia de que la toma de decisiones y la sustitución nazca de ellos y ellas. Entre los objetivos están el fortalecer las relaciones entre las comunidades y la participación de las mismas, su involucramiento en conjunto con autoridades locales serán los elementos que permitan la creación de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Los PISDA servirán para formular, ejecutar y evaluar los objetivos trazados en el PNIS, para ello se necesitará de la planeación comunitaria que se valdrá de un dispositivo: las Asambleas Comunitarias; estas se constituirán como los escenarios de discusión y construcción en los que en base a un diagnóstico se establecerá:

[...] la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de los proyectos que responden a esas necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio (Acuerdos de paz, 2016, p. 98)

De esa caracterización surgirán en las comunidades las propuestas para la elaboración de los PISDA, que además contarán con acompañamiento técnico y metodológico del PNIS que garantice la ejecución, la contratación de organizaciones sociales y comunitarias y a través de estas lograr también la generación de empleo. En cuanto a la evaluación y el seguimiento, los encargados serán las asambleas y las autoridades puesto que los planes se integrarán con los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional.

Asimismo, los planes de sustitución contendrán seis (6) componentes: a. Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, b. Obras de infraestructura, c. Componente de

sostenibilidad y recuperación ambiental, d. Plan de formalización de la propiedad, e. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, y f. Cronogramas, metas e indicadores. El Plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos abarcará la serie de ayudas y medidas que respalden a cultivadores, recolectores y amedieros¹⁹, comprometidos con la sustitución y la no resiembra, en el tránsito de los cultivos de uso de ilícito a economías legales. Para los núcleos familiares de los cultivadores se tomarán las siguientes acciones:

- Asistencia alimentaria inmediata: De acuerdo al tamaño del grupo familiar, se otorgarán mercados o bonos equivalentes hasta por un (1) año. Los mercados se adquirirán mediante proveedores locales para que así se promueva la asociatividad solidaria.
- Establecimiento de huertas caseras y entrega de especies menores de acuerdo a las preferencias de las familias.
- Proyectos de generación de ingresos rápidos, como cultivos de ciclo corto, piscicultura, avicultura, entre otros.

Adicionalmente, se promoverán actividades económicas industriales, artesanales, de servicios y proyectos productivos de largo plazo. Para los recolectores y recolectoras²⁰ las medidas serán:

- Asistencia alimentaria: que consiste en mercados o bonos equivalentes hasta por un (1) año y por núcleo familiar²¹.
- Opciones de empleo temporal para recolectores asentados y no asentado en la región²².

¹⁹ “Amediero: colono que cultiva tierra a medias, es decir, repartiendo los productos con el propietario de ellas”. (Acuerdos de paz, 2016, p. 94)

²⁰ Aquellos reconocidos en censo por las asambleas comunitarias.

²¹ “No puede haber más de un integrante del núcleo familiar del recolector que reciba la asistencia alimentaria para su familia. El núcleo familiar puede estar compuesto por una sola persona” (Acuerdos de paz, 2016, p. 102)

²² Para la comunidad en general:

- Primera infancia: en las veredas en las que haya cultivos ilícitos se hará un programa de guarderías infantiles, esta es una forma de posibilitar la vida laboral de las mujeres del territorio.
- Población escolar: un programa de construcción y dotación de restaurantes escolares en zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito.
- Generación de empleo: movilización de información sobre oportunidades derivadas de la implementación de la RRI y los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo.

Por su parte, las obras de infraestructura social de ejecución rápida corresponderán a las prioritizadas por las comunidades y que podrán ser mejoramiento de escuelas, centros de salud, vías terciarias y casetas comunales, esto, sin que se afecte los programas de infraestructura de la RRI. El componente de sostenibilidad y recuperación ambiental se enfocará en acciones de recuperación de los suelos para dar pie a cultivos lícitos, mitigación de daños ambientales y proyectos de protección ambiental y productivos.

La formalización de la propiedad se hará, según el Acuerdo, a través del Plan de Formalización Masiva de la propiedad de la RRI; y los Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población constarán de medidas especiales que se tomen según los grados de dificultad de los accesos a las zonas, pero se mantendrán igual que en las demás comunidades. Tanto así, que de manera general, todos los PISDA, sin importar la ubicación y su desarrollo deberán estar constituidos por cronogramas, metas e indicadores.

El Programa de Sustitución en el caso de los Parques Nacionales Naturales (PNN), varía en la medida en que en ellos no se hará sustitución (voluntaria) si no *erradicación* (forzada), porque se pretende la conservación y preservación de los parques. La erradicación, no obstante, será consultada y acompañada por las comunidades y el diálogo será permanente. El PNIS será publicitado por medios de comunicación, especialmente los comunitarios y locales, pero aún más importante, se considerará vital la difusión en los encuentros comunitarios tendientes a la participación, la planeación y el trabajo conjunto de los territorios, ya que será desde esos mismos espacios que se crean los planes integrales municipales y los planes de acción inmediata, o sea, desde donde se hará la gestión y asignación de los recursos.

De esa forma entonces, se cierra la propuesta para la sustitución de cultivos ilícitos, que como ya se ha señalado, tiene entre sus principales rasgos que debe ser voluntaria, participativa, concertada, integrativa, respetuosa de las normas y del Estado de Derecho.

-
- Adultos mayores: programas contra el hambre.
 - Programas de superación de la pobreza y generación de ingresos.
 - Brigadas de atención básica de salud. (Acuerdos de paz, 2016,p.102)

4.2 Eslabón del consumo

Respecto al consumo de drogas, el Acuerdo entiende que este es problemático porque:

El consumo de drogas ilícitas es un fenómeno de carácter multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares, y culturales propias de la sociedad o el medio en el que se desenvuelven las personas que debe ser abordado como un asunto de salud pública. La solución requiere del compromiso y el trabajo conjunto entre las autoridades, la comunidad y la familia en torno a una política de promoción de la salud, prevención, atención integral e inclusión social, con especial énfasis en niños, niñas y adolescentes (Acuerdos de paz, 2016, p. 104).

Ante el eslabón de consumo el Acuerdo propone como solución la importancia de formular una política del consumo que sea “una prioridad y una política de Estado”, por lo que atañe al Gobierno Nacional la creación de un Programa Nacional de Intervención integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas que actúe como instancia de alto nivel, articuladora de instituciones y que ponga en funcionamiento una política frente al consumo.

Esa política estará guiada por cinco principios: El primero, el “Enfoque de derechos humanos” que encaminado por la prevención, la moderación de los daños y riesgos, y la superación del consumo, se oriente a la no persecución penal ni discriminación hacia los consumidores. El segundo, el “Enfoque de Salud pública” será referente para la atención integral y la prevención. Tercero, “el Enfoque diferencial y de género” que encausado por los derechos humanos y las realidades de los consumidores se enfocará en las poblaciones más vulnerables “según edades, género, orientación sexual e identidad de género diversa, condición de discapacidad, condición socioeconómica y ubicación geográfica, entre otros” (Acuerdos de paz, 2016, p. 105).

El cuarto principio es la “Participación comunitaria y convivencia” que invita al trabajo en comunidad para afrontar el consumo y construir soluciones. El quinto y último principio obedece al “Fundamento en la evidencia” para que todas las medidas que se tomen respecto al consumo de sustancias sean basadas en el conocimiento. Establecidos los principios, y con el fin de ayudar a mejorar la atención a los consumidores y prevenir el consumo, el Gobierno Nacional deberá diseñar un Sistema Nacional de Atención al Consumidor de Drogas ilícitas y realizar

participativamente la revisión y ajuste de la política pública frente al consumo. La revisión a iniciativas actuales en pro de la prevención y el tratamiento del consumo se hará con la finalidad de (re)conocer los contextos territoriales y las dinámicas que se dan por y entorno al consumo de drogas, y eso permitirá, según el Acuerdo, el surgimiento de una nueva política pública transversalizada por los principios anteriormente señalados y guiados a la vez por experiencias internacionales fundadas en estudios científicos. En esa vía, el programa nacional de intervención ante el consumo creará Planes de acción participativos con enfoque territorial y poblacional en los que se diseñaran acciones de acuerdo a cada territorio.

Dichas acciones deben ir encaminadas a la promoción de la salud y la prevención basadas en evidencias de acuerdo a cada territorio, porque deben estar dirigidas para fortalecer y capacitar las comunidades. Así mismo, estos quehaceres deberán proyectarse hacia los jóvenes y las instituciones educativas, para que no solo se aborde el consumo si no que se promueva el liderazgo juvenil. Y por último esas acciones, con el fin de mejorar el acceso y la oferta de atención para consumidores, se guiarán en la sensibilización de la comunidad para que no se estigmatice a los consumidores y se evite que estos se sometan a situaciones de más vulnerabilidad (Acuerdos de Paz, 2016, p. 107).

Esas acciones se evaluarán y seguirán mediante un sistema diseñado en el Programa; la valoración deberá ser participativa e inclusiva puesto que debe reunir a las comunidades, las autoridades, expertos en el tema de drogas y científicos, organizaciones sociales, familias, consumidores, instituciones educativas, entre otros.

La preferencia por el involucramiento de los diversos sectores de la sociedad obedece al objetivo de generar conocimiento e información sobre las sustancias para que de esa manera se cumplan los principios que rigen el programa y simultáneamente actualizar constantemente los datos propios de la problemática del consumo; y así estos podrían ser usados en el diseño de planes y programas, es decir, guiar la toma de decisiones sobre la construcción de la política pública, la cual demanda:

- Elaborar investigaciones y estudios especializados con el consumo de drogas ilícitas.

- Adelantar de manera periódica, en coordinación con las autoridades departamentales y municipales análisis territoriales sobre el consumo de drogas.
- Crear mecanismos de difusión de la información sobre el consumo de drogas ilícitas.

Así pues, el programa de intervención integral frente al consumo de drogas ilícitas se constituye como una propuesta que aspira a convertirse en política de Estado, que a pesar de tener un enfoque de derechos humanos, de salud pública, diferencial y de género, se mantiene en la posición de vetar el consumo que no sea médico, científico o los usos ancestrales.

4.3 Eslabón de los productores y comerciantes de narcóticos

El Acuerdo identifica como productores y comerciantes de narcóticos a organizaciones criminales operantes en el mundo del tráfico ilícito de drogas, pero también de otros delitos como el lavado de activos y cuya operatividad no es sólo en el país, por lo que se reconoce a dichas organizaciones como un problema transnacional que supone la ayuda y la cooperación de comunidades internacionales para combatir las y desarticularlas.

En ese sentido, las partes negociadoras, precisaron: “Aspiramos a un país sin narcotráfico” (Acuerdos de paz, 2016, p. 108), para lograrlo el Acuerdo realiza un llamado para que la sociedad colombiana se una contra el tráfico ilegal de drogas y el lavado de activos, considerando que de manera conjunta la sociedad logre superponerse a la problemática.

Con la caracterización del eslabón de la producción y la comercialización de drogas ilícitas en los términos anteriormente expuestos, el Estado Nacional se comprometió en el Acuerdo a implementar una política criminal en contra del crimen organizado y sus redes de apoyo, así como una estrategia integral de lucha contra la corrupción para que se fortalezcan las instituciones y se puedan crear sistemas sancionatorios contra los involucrados en el tráfico ilícito de drogas. Según el Acuerdo, el combate al crimen organizado que soporta la producción y comercialización de drogas ilícitas demanda estas acciones:

- La creación de grupos interinstitucionales para adelantar investigaciones estructurales que cuenten con mecanismos para reconocer y comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad en

todas sus dimensiones y prevenir la aparición de nuevos grupos dedicados al crimen organizado.

- El fortalecimiento y ampliación de la cooperación regional e internacional para identificar las redes, sistemas de comercialización y rutas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico (Acuerdos de paz, 2016, p. 109)

Esas acciones buscan crear un proceso íntegro para superar la comercialización de drogas y desestimular la economía ilegal, con ese propósito el Acuerdo contempla también cinco medidas adicionales:

En primer lugar aparece la “identificación de la cadena de valor del narcotráfico”: expertos nacionales e internacionales serán los encargados de develar la forma en la que operan las redes criminales, puesto que estará entre las funciones y compromisos del gobierno un mapeo del crimen que permita reconocer las organizaciones, sus sistemas de financiación, los usos de los recursos y la forma en la que lavan activos. La segunda medida son “ajustes normativos y cualificación y fortalecimiento de las capacidades institucionales para la detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas”. Una comisión de expertos (en la que también se incluirán académicos), con base en el mapeo del delito, desarrollará un Estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas, que permita la persecución legal y más contundente de narcotraficantes (Acuerdos de paz, 2016, p. 109-110).

La tercera acción corresponde a las “instancias de investigación”. En este punto, se declara que el Gobierno cualificará y fortalecerá instancias de investigación que faciliten la identificación de sistemas financieros de las redes de crimen organizado vinculado con el narcotráfico. En cuarta instancia está la “Cultura contra el lavado de activos” cuyo fin es evitar que las instituciones a través de la corrupción, el lavado de activos y el narcotráfico, sean utilizadas, radicando mayor importancia en el compromiso ciudadano de lucha antinarcótica. Y por último, en el quinto lugar de las medidas está “La estrategia para la implementación efectiva de la extinción de dominio”: El Gobierno Nacional tendrá como tarea hacer de la extinción de dominio una disposición más certera en forma mancomunada con la estrategia en contra de la corrupción (Acuerdos de paz, 2016, p. 109-110).

De esa manera, el Gobierno Nacional deberá encabezar y consolidar la estrategia contra el narcotráfico y el lavado de activos, labor complementada con el control de los insumos de la producción de drogas. Es decir, los entes gubernamentales, además de trazar mapas de la criminalidad, reforzar e implementar estrategias, estarán en la obligación de marcar un comportamiento más estricto con la producción, importación y comercialización de productos químicos necesarios para la elaboración de sustancias prohibidas. Adicionalmente, el Gobierno también será el encargado de adelantar una estrategia anticorrupción, especialmente la ligada al narcotráfico, para lo que se valdrá de las medidas y mapeos realizados en la estrategia en contra del lavado de activos. Por último, y en pro de dar solución al problema de las drogas y terminar el conflicto, desde el gobierno se promoverá una Conferencia Internacional en el marco de las Naciones Unidas para,

[...] hacer una evaluación objetiva de la política de lucha contra las drogas y avanzar consensos en torno a los ajustes que sea necesario emprender, teniendo en cuenta la discusión y los nuevos desarrollos internacionales en la materia, así como la perspectiva de los países consumidores y productores, en especial las experiencias y las lecciones aprendidas en Colombia e identificando buenas practicas basadas en la evidencia (Acuerdos de paz, 2016, p. 111)

Los eslabones del cultivo, el consumo y la producción y comercialización con sus respectivas soluciones conforman en su conjunto, como se mostró en este apartado, los contenidos de “la nueva visión” de políticas de drogas que se supone contiene el Acuerdo de paz sobre el punto solución a las drogas ilícitas. Sin embargo, la denominación “nueva visión” de la política de drogas del país daría a entender que “rompe” con las orientaciones tradicionalmente implementadas en Colombia y a nivel internacional sobre drogas ilegales, las cuales se han caracterizado por ser prohibicionistas y precursoras de la guerra contra las drogas, tal como analizamos en apartados anteriores de esta investigación. Justamente ese es el objeto de reflexión del siguiente capítulo ¿qué es lo nuevo de esa “nueva visión”?

Capítulo 5. Solución al problema de las drogas ilícitas en Colombia: una revisión desde la política mundial de drogas.

Colombia suscribió en 1940 el RICD y las Convenciones de 1925 y 1931, y desde ese momento endureció las medidas para el control y comercio de drogas. En 1943, adhirió la Convención de 1936 mediante la cual hizo más trascendentes las medidas regulatorias y punitivas respecto a los narcóticos aún no significativos en el país para esa época, tal como hemos documentado en este trabajo.

En la segunda mitad del siglo XX, el país tuvo un auge marimbero, y se conformaron carteles de narcotraficantes cuyo principal producto de exportación fue la cocaína. De forma paralela, en el territorio nacional se vivió una guerra contrainsurgente y, por los motivos expuestos en los capítulos dos y tres, Colombia hizo parte de la estrategia de guerra contra las drogas. La guerra se libraba desde dos frentes, ambas eran luchas militares, armadas, policivas y represivas, en las cuales los gobiernos de colombianos han contado con el apoyo de Estados Unidos.

En el siglo XXI, específicamente en 2012, bajo el gobierno de Juan Manuel Santos, se iniciaron diálogos de paz con la más antigua y activa insurgencia del país y del continente: las FARC, gracias a lo cual se consiguió en 2016 un Acuerdo de paz que proponía la implementación de nuevas políticas para dar solución a varios problemas del país, entre ellos las drogas ilícitas.

El Acuerdo en el tema de drogas postula en el punto 4: Solución al problema de las drogas ilícitas “una nueva visión” política sobre el problema de las drogas ilícitas y su solución, pero ¿qué es lo nuevo de esa “nueva visión”? ¿Cuán diferente es esa “nueva visión” de la perspectiva prohibicionista de la política mundial de drogas que rige a nivel internacional? Las respuestas a estas preguntas, como se verá a continuación, sustentan la idea según la cual la “nueva visión” de políticas de drogas para el país derivada del Acuerdo de paz no se distancia sustancialmente de las directrices mundiales de organismos multilaterales en cuanto al cultivo, comercialización y consumo de drogas, es decir prohibicionista y promotor de la guerra contra las drogas.

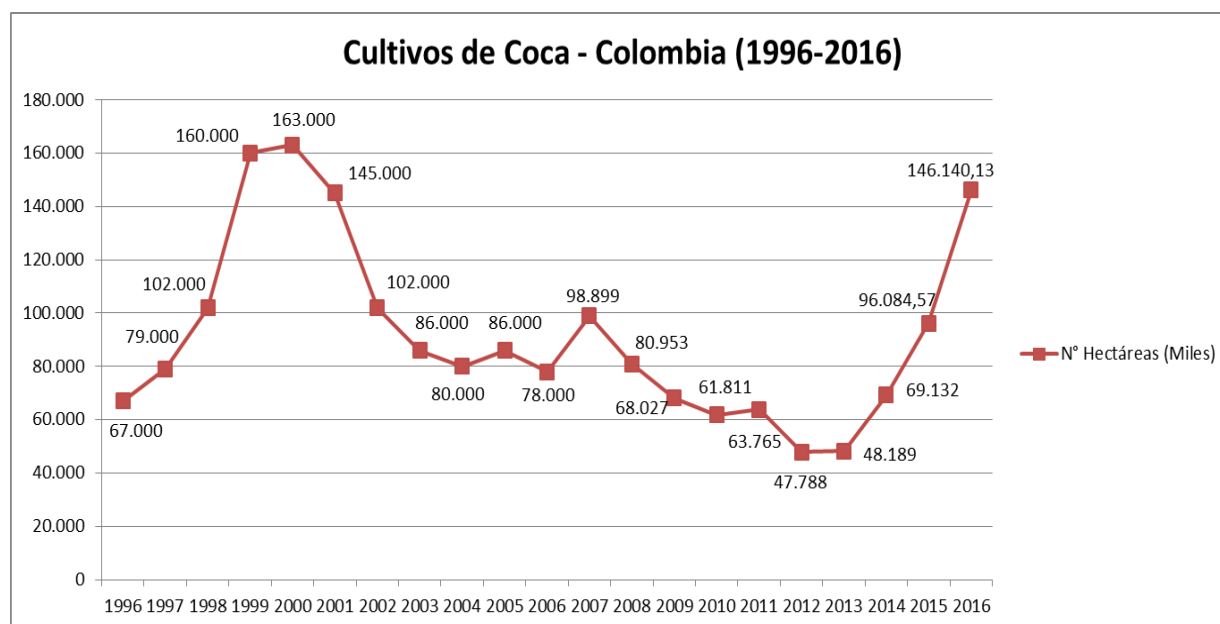
En esa medida, se propone la articulación de argumentos que sustentan primero, que el Acuerdo busca un país sin cultivos ilícitos de coca, amapola o marihuana. Segundo, que la guerra contra las drogas se mantiene con la suscripción a medidas internacionales y estrategias policivas,

militares y restrictivas. Y tercero, se señala que a pesar de acoger un enfoque de derechos humanos para atender el consumo de drogas, las medidas siguen encaminadas al veto del mismo.

5.1 Un país sin cultivos ilícitos

La Convención de 1961 declara más de cien (100) estupefacientes y sus preparados como sujetos de fiscalización, entre ellos y como los principales están la coca (hoja de coca y cocaína), la adormidera (amapola) y el cannabis. Esto se ratificó en la Convención de 1988 en la que mediante el artículo 3 se relata que, los países suscritos a la convención deben tipificar como delitos penales el cultivo intencional de adormidera, el arbusto de coca y la planta de cannabis.

En Colombia se cultivan hoja de coca, amapola y marihuana, siendo la primera la de mayor oferta. Según cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el proyecto SIMCI (Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos) de la misma oficina, entre 1996 y 2006 se cultivaron en Colombia 1.148.000 hectáreas (ha) de hoja de coca (UNODC, s.f), mientras que entre 2007 y 2016 se produjeron 780.788,7 ha de la misma planta (ODC, s.f), para un total de 1.928.788,7 hectáreas de coca durante dos décadas, tal como se aprecia en el gráfico (Gráfica 1):



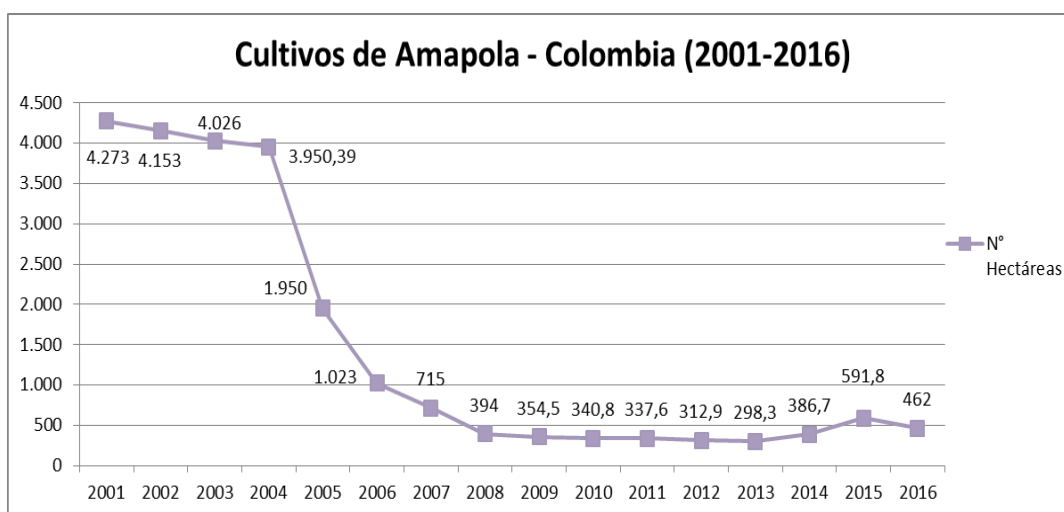
Gráfica 1. Fuente: Elaboración propia con base en UNODC y ODC.

El año de mayor producción de coca fue el 2000 y el de menor el 2012, hecho coincidente con los inicios del acuerdo entre las FARC y el gobierno. No obstante, esa tendencia a la baja no fue duradera y desde el 2014 hasta el presente el cultivo de coca ha estado de nuevo en alza, de 96.084, 57 hectáreas de cultivos en 2015 se pasó a 146.140,13 en 2016.

Desde los ochenta, la coca y su derivado cocaína han sido la droga de más producción y exportación de Colombia. Su existencia ha permitido la financiación, consolidación y expansión de varios grupos armados ilegales y grupos criminales, pero también ha representado la fuente de sustento de miles de familias campesinas y la hoja sagrada de varias comunidades indígenas.

El cultivo de coca y su transformación en laboratorios ha posicionado al país como el principal productor de cocaína del mundo (“Colombia es el primer”, 2017), pronosticándose además, por la DEA (Drug Enforcement Administration – Administración para el Control de Drogas), que en 2017 la cifra seguirá aumentando, eso, con base a los decomisos de cocaína realizados en Estados Unidos, cuyo principal origen se sabe es Colombia (cerca del 92%) (“Producción de cocaína, 2017).

Por su parte, la amapola, representa un cultivo de más baja expansión que la coca. De acuerdo al ODC (citando a la DIRAN-Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional) la percepción de reconocimientos aéreos identificó el cultivo de 23.569 hectáreas de amapola en el país entre 2001 y 2016 (ODC, s.f. a) (Gráfica 2).



Gráfica 2. Fuente: Elaboración propia con base en ODC.

El cultivo de adormidera fue mayor a principios del Siglo XXI, pero desde ahí tuvo tendencia a disminuir. Si bien la percepción aérea no es completamente certera, la producción de amapola no es considerable en Colombia debido a que el mercado tiene entre sus más grandes productores a países asiáticos como Afganistán, Myanmar o latinoamericanos como México. Adicionalmente, y aunque desde 2014 en comparación con 2008, los cultivos han sido levemente más, la demanda que pueda generarse de los opiáceos no ha sido prioridad de los narcotraficantes colombianos, pues como ya se dijo, el producto más importante es la cocaína.

Los tres departamentos con mayor número histórico de hectáreas de cultivo de amapola son Nariño, Cauca y Huila; en 2015, entre estos territorios sumaron 586 hectáreas (ha) de adormidera (UNODC, 2016 a, p.61), o sea el 99% del total para dicho año, haciéndola una planta de producción bastante focalizada.

Caso contrario a la amapola, la marihuana es una droga de consumo en ascenso dentro y fuera del país, pero cuyo cultivo no es completamente medible, debido a que está muy esparcido, puede ser casero, hacerse en invernaderos, mediante métodos hidropónicos, o estar camuflado y combinado con otras plantas si se hace al aire libre.

No obstante, según lo reportado por la Policía Nacional el área erradicada manualmente pasó de 266 hectáreas en el 2014 a 208 hectáreas en 2015, registrando una disminución del 21,6%. En el último año [(2016)], el 84% de las hectáreas erradicadas se ubicaron principalmente en los departamentos de Magdalena (31%), César (25%), Norte de Santander (10%), Tolima (9%) y Antioquia (8%) (UNODC, 2016 a, p.65).

Sin embargo, el no tener cifras claras sobre lo cultivado da pie a que los números de erradicación sean igualmente volátiles, variables y antónimos de certeza; esto, sumado al hecho de que el número de cultivos puede incrementar en el país porque otros usos de la marihuana diferentes al recreativo o comercial ilícito han empezado a crecer.

Aunque la normatividad Internacional limita a uso netamente medicinal y científico a varias drogas, la reglamentación en cada territorio puede no darse. Sólo hasta este año (2017) se trazó un horizonte más claro para tales fines del cannabis a través la Ley 1787 de 2016 reglamentada por el decreto 613 del 10 de Abril de 2017; en este se establecen los requerimientos para cultivar,

los tipos permitidos de cáñamo y la forma de tramitar y otorgar las licencias de operatividad, que entre otras cosas se hace en el ministerio de Justicia, a pesar de que se trata de temas de salud.

La autorización que devino del decreto en pro del cannabis medicinal y científico tuvo alcances en entes gubernamentales, por ejemplo, el gobernador de Antioquia, Luis Pérez (2016-2019) anunció que la Gobernación de dicho departamento creará con ayuda y acompañamiento de la Universidad de Antioquia, una empresa productora de cannabis; “la marihuana colombiana tiene fama de ser buena, entonces eso quiere decir que los productos medicinales pueden tener mayor impacto y más credibilidad ante los ciudadanos” afirmó Pérez (“Antioquia creará”, 2017). Así entonces, una institución regional pretende involucrarse en un negocio que históricamente ha perseguido; el monopolio no sería de control únicamente si no de intromisión y participación activa en una de las facetas productivas de la marihuana.

A pesar de que la marihuana haya “ganado una batalla” y ahora pueda ser cultivada con fines medicinales o científicos, la realidad no deja de ser prohibicionista para su cultivo generalizado, así como tampoco lo es para otras plantas ilícitas. Lo cierto es que los cultivos ilegales en Colombia, especialmente el de la coca, van de nuevo en aumento pese a esfuerzos e intentos como los propiciados por el Acuerdo de Paz o por la búsqueda de reorientar los programas y políticas referentes a las drogas²³.

Aunque se piense que el punto 4 del Acuerdo propone novedosos lineamientos, algunos asuntos específicos o ideas en general, pareciesen no distar mucho de las Convenciones internacionales, ni de dictámenes continuos como los de la UNGASS (United Nations General Assembly Special Session - Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas), cuyo evento más reciente fue en 2016 y se realizó gracias a la solicitud expresa a la ONU de los presidentes de Colombia, México y Guatemala, para hacer un debate de alcance mundial sobre drogas.

De este encuentro se desprendió un informe sobre las voluntades y acciones de las Partes respecto a las drogas, que cabe resaltar mantiene la promoción de una “sociedad libre del uso indebido de drogas”. En cuanto a los cultivos, la UNGASS sugiere:

²³ Como sucedió con la VI Cumbre de las Américas realizada en Cartagena en 2012, que marcó un precedente a nivel internacional, pues con la concordancia y asistencia de los países de América, se puso en debate la legalización, cuya respuesta concluyente fue negativa y poco atendida, debido a que el ámbito internacional, al parecer aún no está preparado para plantear caminos alternos para el problema de las drogas.

d) Aumentar la cooperación a todos los niveles y mejorar las medidas para prevenir y reducir de manera apreciable y mensurable o eliminar el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis destinado a la producción de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, inclusive mediante la erradicación, en el marco de estrategias y medidas sostenibles de control de cultivos. (UNODC, 2016 b, p. 11)

Se sostiene la inclinación por eliminar los cultivos de las plantas históricamente contenidas y tendientes a la prohibición de la política mundial de drogas, y para ello, manteniendo como principal medida la erradicación. Si bien la Convención de 1988 establece que los países deben “ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables” (UNODC, 1988, p.15) y la UNGASS exprese el compromiso por el cual se ofrezcan opciones de desarrollo sostenible, ninguna de estas instancias propone un programa específico de sustitución de cultivos.

El punto 4 del Acuerdo, plantea un programa de sustitución de cultivos PNIS, el cual debe ser por iniciativa y voluntad de los cultivadores, propendiendo la norma y buscando la empleabilidad de quienes ejercían en los cultivos, el posterior tránsito de lo ilícito a lo lícito y la participación constructiva, sin embargo, en casos en los que la sustitución no sea voluntaria se procederá a la erradicación manual, decisión apoyada en parte por el CNE (Consejo Nacional de Estupefacientes) y su Resolución N° 0006 de 2015 por la cual se ordena la suspensión del uso de glifosato en las labores de supresión de cultivos. Es preciso señalar que, la erradicación aunque manual, se acoge a las medidas internacionales, porque el Acuerdo también busca la eliminación e inexistencia de los cultivos ilícitos en el territorio nacional así sea por medios coercitivos.

La implementación de los acuerdos ya ha empezado a tener algunos problemas en cuanto a la sustitución de cultivos, ya que la mayoría de ellos se desarrolla en zonas del país con graves déficits sociales, económicos, institucionales y de seguridad. En muchos de los sectores aún no se han solucionado esos problemas que ponen a los sujetos en desventaja respecto a su relacionamiento con la estructura y aún se tiene que lidiar con la presencia de grupos armados, narcotraficantes y sus disputas. Por supuesto no debe perderse de vista que la violencia desatada tiene que ver con el enfoque mismo de la política que sigue privilegiando la prohibición y la guerra contra las drogas. De allí, por ejemplo, que en sectores pactados para la sustitución lo

primero en llegar sea la fuerza pública con la intención de erradicar y no el Estado con sus otras funciones sociales y económicas.

Al hecho del carácter prohibicionista de la política debe también agregarse la dificultad práctica que tiene el cambio de cultivos ilícitos por cultivos lícitos, a pesar de las ayudas otorgadas por el gobierno para los cultivadores y sus familias, no es un tránsito fácil, especialmente por razones económicas; y con ello de bienestar básico y acceso a otros aspectos como la educación, la salud, la vivienda y los servicios públicos. La rentabilidad entre un producto legal y uno ilegal, por ejemplo, es un factor que incide en el proceso de sustitución:

Según la UNODC (2017) la hoja de coca en 2015 se cotizó en \$COP 3.000/kg y en 2016 a \$COP 2.900/kg; la pasta básica de cocaína en 2015 se comercializó en \$COP 2.005.700/kg y en 2016 en \$COP 1.895.700/kg, así mismo el clorhidrato de cocaína se estimó en 2015 en \$COP 4.747.300/kg y en 2016 en \$COP 4.984.600/kg (p.69). Por su parte, el látex de amapola se valoró en 2015 en \$COP 2.185.600/kg y en 2016 en \$COP 2.275.600/kg (p.110), la heroína se vendió en 2015 en \$COP 17.383.800/kg y en \$COP 17.136.700/kg (p.112). La marihuana común se posicionó en 2015 en un precio promedio de \$COP 390.500/kg, y en 2016 de \$COP 333.700/kg (p.118) (Tabla 1).







PLANTA O DERIVADO	PRECIOS PROMEDIOS EN PESOS POR KILOGRAMO		
	2015	2015	Tendencia
Hoja de coca	3.000	2.900	
Pasta base de cocaína	2.005.700	1.895.700	
Clorhidrato de cocaína	4.747.300	4.984.600	
Látex de amapola	2.185.600	2.275.600	
Heroína	17.383.800	17.136.700	
Marihuana (común)	390.500	333.700	

Tabla1. Fuente: Elaboración propia con base en UNODC (2017)

Si estos precios se comparan con un cultivo promedio y representativo como el café, se puede notar la diferencia. En Octubre de 2016 una carga de café suave colombiano (125 kilos) se estaba pagando a \$COP 978.000 (“Precios del café”, 2016), o sea, mucho más poco que el kilo de la pasta base de cocaína, el kilo de látex de amapola o el kilo de marihuana.

La ventaja económica es entonces para los cultivos ilícitos. La carencia y pobreza regente en la mayoría de zonas de cultivos ilegales, la no solución de problemas agrarios de fondo y la falta de

garantías son factores aportantes a la preferencia por cultivar coca, marihuana y amapola, y esto a su vez, complejiza el hecho de que las familias se vinculen al PNIS, conllevando a la erradicación forzada y a que surjan choques entre los campesinos y las autoridades dando pie a acontecimientos como la masacre de Tumaco, en la que murieron a manos de la Policía 6 campesinos cocaleros que protestaban en contra de la erradicación forzada (“Campesinos de Tumaco”, 2017; “El Informe reservado”, 2017; Pacheco, 2017).

La erradicación se sugiere en el Acuerdo como una segunda instancia, pero paralelamente el Gobierno Nacional anunció para 2017 la finiquitación de 100.000 cultivos de coca, 50.000 por medio de la sustitución y lo restante por erradicación (“Colombia espera sustituir”, 2017); contraviniendo lo acordado en La Habana debido a que no se estaría priorizando la voluntad de los cultivadores por acogerse al programa, y esta sería más una medida para dar resultados a nivel internacional por el incremento de cultivos (“El Gobierno”, 2017; “Erradicación forzada” 2017). La suscripción de Colombia a la política mundial contra las drogas y la cooperación con países como Estados Unidos ejercen presión por medio de la descertificación en la lucha contra las drogas para que el país no abandone el camino de la prohibición y su guerra (“Qué tan creíble”, 2017).

El compromiso que se quiere ejercer con las familias cultivadoras para que no cultiven, no re siembren, no se involucren en cultivos ilícitos y no participen de la comercialización de sustancias ilícitas, puede verse como una forma de cumplir las metas de sustitución de cultivos ilícitos establecidas a nivel nacional y con presión internacional. En el análisis no se logra apreciar propiamente qué es lo nuevo de la “nueva visión” de políticas de drogas en el país porque la concepción de terminar con los cultivos ilícitos, propia de la prohibición y la guerra contra las drogas, permanece en esta nueva visión de la política. Por supuesto que privilegiar la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos como propone el Acuerdo es mejor que la erradicación, sin embargo no debe perderse de vista que en ambos escenarios el propósito prohibicionista es el mismo: acabar con los cultivos ilícitos.

Por otro lado, que tanto la propuesta del Acuerdo como la de la política mundial de drogas acudan a la sustitución de cultivos (consiguiente erradicación), y al desarrollo alternativo es algo que resulta problemático a mediano y largo plazo, es decir, en la implementación, pues mejorar el entorno para los cultivadores no se limita a la dejación de la plantación ilícita y el

otorgamiento temporal de recursos. El verdadero reto está en el momento en que las ayudas otorgadas por el gobierno se finiquiten y los cultivadores deban terminar su transición de la economía ilegal a la legal, misma que no es necesariamente rentable o igualmente competitiva en referencia a las labores ilícitas que se ejercían. En otras palabras, los cultivos lícitos no son garantía de reintegración para los cultivadores, por ejemplo, los cultivos legales pueden no ser fructíferos o ser suficientes para su sostenimiento familiar, cuestión que incrementa el riesgo de que se recaiga en viejas formas de conseguir estabilidad.

En lo que va de la implementación, de acuerdo a la Fundación Ideas para la paz (FIP), entre enero y septiembre de 2017 se realizaron erradicaciones forzadas en 220 municipios y en el 86% de los municipios donde se han pactado acuerdos de sustitución también se ha hecho erradicación forzada, está en cierta medida se ha superpuesto a la sustitución voluntaria, pues el PNIS según FIP sólo habría llegado (en Octubre de 2017) al 5% de la meta anual establecida (Álvarez, Cajiao, Cuesta, Garzón & Suárez, 2017)

A pesar de los acuerdos y de la incorporación de cultivadores al proceso, está primando la búsqueda de un país sin cultivos ilícitos; frente a dicha situación son las comunidades las que están siendo violentadas, las constantes propuestas y el desacuerdo por pretender acabar con todo de golpe sin dar las soluciones prometidas, generan desconfianza e incertidumbre y más cuando desde los mismos organismos no se encuentra un respaldo para avanzar, tal como sucede con el actual Fiscal General de la Nación: Néstor Humberto Martínez, quien poco confía en el cumplimiento de los resultados y otorga mayor crédito y da apoyo a la aspersión aérea porque considera “el narcotráfico va a expropiar la paz” (Buitrago y Torres, 2016).

Adicionalmente, los conflictos en las zonas y áreas de influencia prevalecen; algo positivo de lo logrado en La Habana es que las FARC se pusieron a disposición para dar “solución definitiva al problema de las drogas” y “asegurar que Colombia sea un país sin cultivos de uso ilícito y sin narcotráfico” (Acuerdos de paz, 2016, p. 91), pero se debe recordar que el fin del conflicto no es el fin del narcotráfico, y que el espacio y cultivos “dejados” por las FARC, son disputados por otros actores armados como las bandas criminales, narcotraficantes y delincuencia común, que no sólo hacen todo el proceso de los estupefacientes, si no que coaccionan a los cultivadores para que cumplan la primera parte del ciclo productivo.

Pese a la implementada erradicación, los cultivadores se mantienen en el compromiso por lo acordado, siguen construyendo y participando en los territorios, generando acuerdos de sustitución y apostando por los cultivos lícitos, el Desarrollo Alternativo, y la construcción conjunta a la que han apostado mediante la organización y conformación de campesinos y cocaleros para velar por sus derechos y el cumplimiento de lo pactado en La Habana.

Los cultivos a pesar de lo variables, crecen y el incremento de estos es muestra del fracaso de la política mundial contra las drogas y las estrategias de ahí desprendidas. Conseguir lo planteado entre las FARC y el Gobierno Nacional no es algo fácil. Ejemplos como el de Tailandia y su proyecto de sustitución a 30 años con el que se logró reducir la producción de amapola de 245.000 kilos anuales a 4.000, comprueba que no es un proceso de corto plazo, y que tener éxito no es necesariamente sinónimo de terminación total de los cultivos; a pesar del triunfo del país asiático aún en su territorio hay plantaciones ilegales, porque el negocio sigue siendo mundial y los actores siguen siendo múltiples. A pesar de que el Acuerdo de paz, se proyecta “para que jamás el narcotráfico vuelva amenazar el destino del país”, es preciso que se recuerde la ubicación geográfica de Colombia como corredor, la propensión de sus tierras para estos cultivos, las brechas sociales y los tipos de violencias, y actores armados involucrados en un negocio ilegal del alcance mundial.

5.2 La guerra contra las drogas continúa

Antonio Escohotado (1998) precisa que en la América precolombina ya se usaba la flora psicoactiva para fines y rituales religiosos (p.76-77); sin embargo, no fue hasta la conformación del RICD y el posterior narcotráfico moderno, que la mercantilización de las drogas representó un problema político, judicial y de seguridad.

La transformación de la hoja de coca en cocaína se empezó a hacer en Colombia en los cincuenta y en ese mismo momento inició la venta ilícita de este derivado, la libre vinculación permitió la participación de todo tipo de actores, haciendo que el narcotráfico a gran escala eclosionara en los ochenta de la mano de grandes carteles, como mostramos en anteriores capítulos.

La amplia confrontación contra los narcos llevó a que el país se sumara de manera más contundente a la guerra contra las drogas, y que los grandes perdedores del desencuentro inicial

fueran los capos, dejando el control y el camino libre a pequeños carteles, paramilitares y guerrillas.

Desde entonces, la lucha antinarcótica no ha diezmado, las instancias institucionales han buscado diversas formas de enfrentar un enemigo público interno formado, que ha polarizado al país, aumentado la violencia y ahondado problemáticas sociales, tanto por parte del “perseguido” como del “perseguidor”.

El país ha adoptado toda una serie de medidas tendientes a la cooperación internacional para combatir redes del narcotráfico incluidas las narcoguerrillas, como se les denominó desde el nuevo siglo (XXI). Cada tratado suscrito señala la judicialización de quien incurra en algún ciclo de la producción de drogas, es decir, cultivo, transformación de las plantas, uso de compuestos, tránsito y comercialización. El material es amplio en cuanto a medidas políticas y jurídicas que deben y pueden asumir los países para enfrentar el narcotráfico. La convención de 1961 además de limitar la producción, la importación y exportación de la amapola, la coca y cannabis, describe en el artículo 25:

Teniendo debidamente en cuenta sus regímenes constitucional, legal y administrativo, las Partes:

- a) Asegurarán en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito; para ello podrán designar un servicio apropiado que se encargue de dicha coordinación;
- b) Se ayudarán mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes;
- c) Cooperarán estrechamente entre sí y con las organizaciones internacionales competentes de que sean miembros para mantener una lucha coordinada contra el tráfico ilícito;
- d) Velarán por que la cooperación internacional de los servicios apropiados se efectúe en forma expedita [...] (UNODC, 1972)

La Convención faculta de manera tajante la prevención y represión contra el tráfico ilícito, mediante herramientas sistemáticamente permitidas por cada país, siempre y cuando estas contribuyan a la ejecución del engranaje antinarcótico, porque además convoca a la unión entre los países para ejecutar en conjunto la política antidrogas.

La “nueva visión” del Acuerdo de paz, poco dista de esas directrices internacionales y de la conveniencia de unirse a las mismas; en el informe final se señala: “El problema de las drogas ilícitas es un problema transnacional cuya solución supone actuar simultáneamente tanto al interior del país como en coordinación y con el compromiso de la comunidad internacional” (Acuerdos de paz, 2016, p. 108). Esto hace que el país reitere lo acordado hasta ahora en cuanto a drogas, lo cual también hace vinculante al proceso a la comunidad internacional. No fue gratuito que Estados Unidos justo en el punto de solución a las drogas ilícitas, además de estar en calidad de país enviado especial estuviese tan atento al desarrollo del tema, posicionando y enmarcando la discusión conceptual y procedimentalmente, previniendo que se diera o si quiera plantearan temas como la legalización y más bien reiterando la continuación de la lucha contra el narcotráfico (“Paz Colombia”, 2017). .

Tanto el Gobierno Nacional como las FARC al declarar: “aspiramos a un país sin narcotráfico”, con la finalidad de “consolidar una cultura basada en valores contra el narcotráfico y el lavado de activos” (Acuerdos de paz, 2016, p. 108), ratifican que la perspectiva no se mantiene alejada del prohibicionismo, y que por el contrario pretenden infundir culturalmente esa mirada, reiterando otras convenciones como la de 1988, cuyo contenido es más penalista y sancionatorio.

El Acuerdo de paz no se separa tampoco de la persecución y judicialización de grupos criminales dedicados al narcotráfico, rasgo propio de la guerra contra las drogas. Pretendiendo un mayor éxito para el PNIS y la tranquilidad de las comunidades, se estableció que el gobierno adelantará una política criminal que luche contra el narcotráfico y la corrupción y que judicialice efectivamente a quienes estén involucrados en la jerarquía del tráfico ilícito, resaltando el hecho de que los cultivadores no podrán ser judicializados.

Asimismo, el acápite sobre el fenómeno de producción y comercialización de narcóticos contiene un apartado para el control de insumos; en este la propuesta se basa en que el Gobierno “revisará y establecerá estrictos controles estatales sobre la producción, importación y comercialización de insumos y precursores químicos, requeridos para la producción de drogas ilícitas, acompañados del fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y control por parte del Estado” (Acuerdos de paz, 2016, p. 110). El control de insumos y la facilidad para conseguirlos fue uno de los temas convocantes y a considerar de la Convención de 1988 (UNODC, 1998, p. 1). Sin embargo, se debe precisar que este puede ser uno de los “imposibles” del Acuerdo,

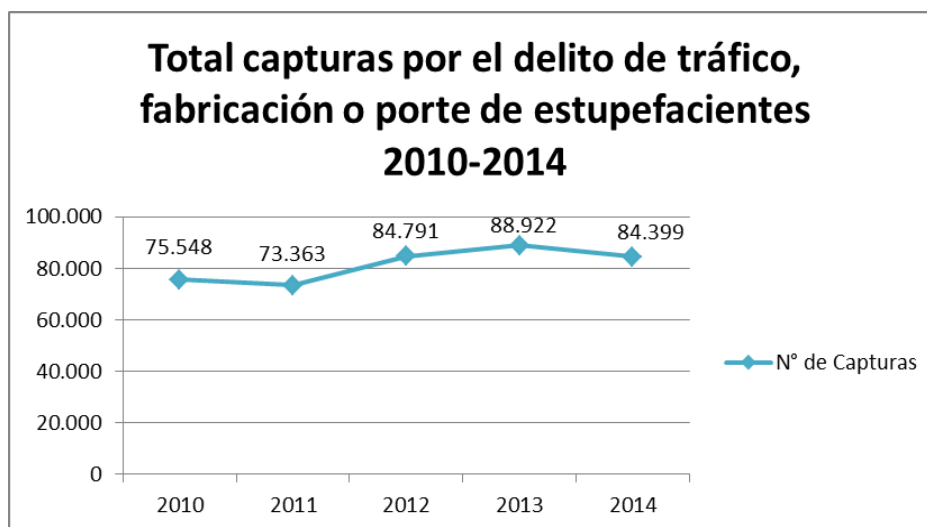
porque muchos precursores químicos como el alcohol etílico, ácido sulfúrico, amoniaco, butanol, entre otros, tienen otros usos industriales y comerciales y normativizar su control en totalidad requeriría de estudios y especificaciones de despacho muy detallados, por ende demandantes y complejos.

En general, es importante que el tema de la producción y comercialización del Acuerdo resalte que el narcotráfico es un problema de alcance global, pero es esto lo que al mismo tiempo lo vincula muy contundentemente con los tratados internacionales ya existentes. El compromiso determinado a respetar el Estado Social de Derecho, y con ello el bloque de Constitucionalidad y Tratados y Convenciones suscritos por Colombia, resultaron limitantes para determinar aspectos más quebrantadores con la política mundial de drogas.

Sin embargo, se debe señalar que la lupa escogida para plantear una solución a la producción y comercialización de narcóticos se decantó por la repetición y reproducción del modelo ya existente. Diseñar programas, proyectos, políticas y estrategias en pro de la judicialización y fiscalización hace los momentos aún más reincidentes. No es que la criminalidad no deba ser objeto de justicia o procesamiento, sino que es necesario empezar a pensar una sociedad constructora de oportunidades, una cultura de no violencia y contextos de bienestar.

En el mundo criminal se superan baches fácilmente, es decir, si una ruta de comercio ilegal es interceptada, pronto puede ser reemplazada, si el cabecilla de una banda delincuencia es capturado, con prontitud será precedido. Las capturas o los operativos policivos y militares pueden dar resultados momentáneos y traducirse como triunfos, pero la continuidad de grupos narcotraficantes que son cada vez más sofisticados, solo demuestra que la securitización no es una respuesta única ni garante para el fin de la problemática y que más bien formas como las intentadas por Tailandia pueden ser más aportantes, satisfactorias y constantes por la concertación y ampliación de oportunidades para la comunidad y el rompimiento de ciclos dañinos.

Entre 2010 y 2014 se realizaron en Colombia 407.023 capturas por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, tipificado como el artículo 376 del Código Penal (ODC, 2015) (Gráfica 3):



Gráfica 3. Fuente: Elaboración propia con base en ODC, 2015, p.164.

De esas capturas, 385.136 fueron en flagrancia y 21.887 por orden judicial, 381.670 en el área urbana y 25.353 en el área rural; 368.438 hombres capturados y 38.585 mujeres capturadas, es decir, un 91% de las capturas fueron masculinas y 9% femeninas. Como afirma la Policía Nacional muchas de esas capturas no terminan en judicialización y se usan como un procedimiento contravencional (ODC, 2015, p.164). Además el hecho de que sean capturados más hombres que mujeres, muestra mayor participación de estos en los hechos, pero la diferencia radica en que “si bien la mayoría de las personas detenidas por drogas no son mujeres, la mayoría de las mujeres reclusas han perdido su libertad por drogas” (Guzmán, 2010, citado por ODC, 2015, p. 165), situación que hace validar la importancia de que el Acuerdo de paz tenga enfoque de género, y es en general una invitación a la creación de medidas y programas enfocados a prevenir la comisión de delitos.

Lo significativo de señalar estas cifras recae en que el alto número de capturas no es traducible en terminación del narcotráfico, y muchas veces, es más un desgaste para sistemas como el carcelario o judicial. Adicionalmente, la cifra de aprehensiones tampoco es sinónimo de éxito

respecto a los cultivos y su reducción, tal como sucede con las incautaciones, que al aumentar, obligan a que la producción también incremente en aras de mantener equilibrada la oferta.

Esta estrategia de encarcelamiento masivo por delitos de drogas, que se ha enfocado en los eslabones más débiles, no ha contribuido a proteger la salud y la seguridad públicas, ni les ha restado a las organizaciones criminales control sobre los mercados de drogas. Por el contrario, ha generado violaciones de los derechos humanos de los internos, ha fomentado la corrupción y le ha acarreado al Estado colombiano enormes costos policiales, judiciales y penitenciarios (Cruz, Chaparro & Uprimny, 2017 p. 81)

Plantear que recurrir a la securitización y judicialización son vías garantes para la terminación del narcotráfico resulta utópico porque el negocio ilegal está reinventándose cada día más y las drogas no son “productos” de circulación solo regional o nacional, su comercialización es mundial justamente en un mundo cada vez más globalizado.

5.3. Prohibición del consumo

Según el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia (ENCSPA) – 2013, las drogas de mayor prevalencia de consumo por vida²⁴ son dos drogas legales: el alcohol y el tabaco, la primera con un 87.07% y la segunda con un 42.07%, seguidos y con bastante distancia, por drogas ilícitas: la marihuana con un 11.48%, la cocaína con 3.23%, el Popper 1.21%, el Bazuco 1.18%, y en general cualquier sustancia 13.80%.

A continuación en la Tabla 2, se podrán observar las prevalencias de vida, año y mes de cada una de las sustancias:

²⁴ Es decir que la sustancia se ha consumido por lo menos una vez en la vida.

Sustancias	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Tabaco/Cigarrillo	42.07	16.21	12.95
Alcohol	87.07	58.78	35.77
Tranquilizantes sin prescripción (1)	1.82	0.53	0.26
Estimulantes sin prescripción (2)	0.21	0.04	0.01
Marihuana	11.48	3.27	2.18
Cocaína	3.23	0.70	0.40
Bazuco	1.18	0.21	0.17
Éxtasis	0.71	0.19	0.02
Inhalables (3)	0.74	0.17	0.06
Dick (Cloruro de metileno ó diclorometano)	0.48	0.12	0.02
Popper	1.21	-	-
Metanfetaminas	0.09	-	-
Metadona	0.06	-	-
Analgésicos opioides sin prescripción (4)	1.07	-	-
Ketamina	0.18	-	-
GHB	0.22	-	-
2CB	0.03	-	-
Hongos, Yagé o cacao sabanero	0.82	-	-
LSD	0.73	-	-
Cualquier sustancia (5)	13.80	3.60	2.33

(1) Rivotril, Rohypnol, Roches, ruedas, Xanax, Valium, Diazepam, Lorazepam, Alprazolam, Clonazepam.
(2) Metilfenidato/Ritalina/Concerta o Modafinilo/Vigia/Carim.
(3) Pegantes/sacol, pinturas, thinner.
(4) Morfina, Oxiconona/oxicotin, Fenatilo/durogesic, hidromorfona, Meperidina, Tramadol/tramal, Hidrocodona/Vicodin/Sinalgen/Dovir.
(5) Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, inhalables, dick, heroína, Popper, metanfetamina, metadona sin prescripción, analgésicos opioides sin prescripción, ketamina, GHB, 2CB, hongos, LSD. Prevalencia año y mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, inhalables, dick, heroína.

Tabla 2. Fuente: Gobierno Nacional de la Republica de Colombia (2013). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia - 2013.

Las drogas legales y culturalmente aceptadas son las que mayores cifras de consumo representan, de acuerdo al Estudio Nacional de Consumo de SPA (2013) que el 87% de los encuestados en el estudio aceptase haber consumido alcohol alguna vez en su vida y el 35.8% manifestara que lo había hecho en el último mes, significa que 8,3 millones de personas lo hicieron en esos 30 días. Adicionalmente ese consumo se da mayoritariamente en jóvenes entre 18 y 24 años: 49.2% (Gobierno de la República de Colombia, 2013, p.14).

Por su parte, el 42.07% de los que participaron en la encuesta declararon haber fumado, reconociendo que el 12.95% de ellos, lo hizo en el último mes, o sea que en el país hay una aproximado de tres millones de fumadores (Gobierno de la República de Colombia, 2013, p. 12)

El consumo de alcohol y cigarrillo se facilita porque son legales, pocas dificultades presenta la adquisición de estas sustancias más que ser mayores de edad (18 años en Colombia), y este no es precisamente un requisito que impida su uso en menores porque las consiguen a través de otras personas, familiares y amigos, pero también en la clandestinidad o gracias al no impedimento por la minoría de parte de quien lo suministra.

A pesar de que es alto el consumo de sustancias legales, estas no son satanizadas como las drogas ilegales. Aunque el alcohol y el cigarrillo en su momento fueron ilegales también, consiguieron ser expandidas sin inconvenientes y su comercialización dentro de lo normativo ha permitido que su uso se haya normalizado (Escohotado, 2017).

El enganche a las drogas puede ser multicausal, pero casos comunes apuntan hacia la influencia de las sustancias legales y su apertura a las ilícitas. En el país, y según la ENCSPA (2013), el 13.0% de los encuestados aceptó el consumo de alguna droga en toda su vida, y de ese porcentaje, el 3.6% obedece a quienes lo hicieron por lo menos una vez en el último año previo a la encuesta, es decir, unas 839 mil personas, de las cuales se encontró que 484.000 estaban en condiciones de requerir ayuda para disminuir la ingesta de drogas o para dejarlas por completo (Gobierno Nacional de la República de Colombia, 2013, p. 15).

Si en 2013 la población colombiana se estimaba en 47.121.089 personas (DANE), aproximadamente el 0.17% (839.000) de ellas, fueron consumidores circunstanciales, habituales, recreacionales o experimentales de droga, mientras que el 0.10% (484.000) podían considerarse adictos o personas demandantes de ayuda para dejar las sustancias estupefacientes.

El porcentaje de consumidores es bajo en proporción con la población, y mucho más reducido es el número si se habla de las personas con adicción o requirentes de tratamiento. Sin embargo, la cifra va en aumento cada año, además cuando se habla de un adicto deben hacerse cálculos por números de familias, amigos o conocidos, quienes también se ven afectados de una u otra forma. El daño causado por el mal uso de sustancias narcóticas es un problema de salud pública por los daños físicos, emocionales, psicológicos y médicos originados en los consumidores, pero también por el resquebrajamiento relacional que se generan entre los consumidores y sus círculos más allegados.

En Colombia, desde las primeras medidas para abordar el tema de las drogas se ha pensado la forma en la que se debe tratar a los consumidores, que característicamente, a través de la historia, no han sido muchos. Pasando por la interdicción, hasta el internamiento, y desde procesos de abstinencia hasta el reemplazo de sustancias, las políticas han tenido formas de proceder distintas.

Las Convenciones Internacionales sobre Estupefacientes prohíben tajantemente el consumo de drogas por razones distintas a las médicas o científicas, debido a esto, su primera medida es la prohibición de dichas sustancias con fines recreativos o místicos, y en esos términos comprenden la prevención, cuidado o tratamiento del consumidor, como un enfermo que perdió autonomía y debe ser salvado.

La Convención de 1961 en el artículo 38, establece que:

Las Partes prestarán atención especial a la prevención del uso indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, pos-tratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas, adoptarán todas las medidas posibles al efecto y coordinarán sus esfuerzos en ese sentido (UNODC, 1967)

También plantea como medida penal y acusatoria, que desde cada país se tome la decisión si alguien que cometió un delito relacionado con las drogas pueda cumplir la sanción a través de medidas de tratamiento, educación y postratamiento.

Por su parte, la UNGASS de 2016, no suscribe una visión tan radical como la del 61, más bien promueve una postura salubrista y comprensiva del consumidor:

1. Reiteramos nuestro compromiso de promover la salud y el bienestar de todas las personas, familias y comunidades y la sociedad en general, y de facilitar modos de vida saludables mediante iniciativas de reducción de la demanda eficaces, amplias y basadas en datos científicos, a todos los niveles, que, de acuerdo con la legislación nacional y los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, abarquen medidas de prevención, intervención temprana, tratamiento, atención, recuperación, rehabilitación y reinserción social, así como iniciativas y medidas destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas en los ámbitos social y de la salud pública (UNODC, 2016 b, p. 5)

Aunque las Convenciones y sus resultados siguen siendo la fuente más clara del RICD, no se explayan mucho ni argumentativa ni propositivamente en cuanto al consumo; situación contraria a lo que pasó en el pronunciamiento de la UNGASS, porque su abordaje un tanto más amplio, recuerda la importancia de pensar más allá de las capturas y el juzgamiento.

El Acuerdo de paz también asumió una postura frente al consumo dada desde el enfoque de derechos humanos, salud pública, diferencial y de género, participación comunitaria y convivencia, y fundamento en la evidencia. En ese aspecto, el Acuerdo es coincidente con la UNGASS, lo que comprueba la compaginación del primero con las ordenanzas mundiales, pero demuestra a su vez que los objetivos están dirigidos a vetar el consumo, es decir, se promoverán tratos más humanos con los consumidores, pero se seguirá prohibiendo a estos que hagan usos no legales de las drogas, para lo que se operara bajo un mismo programa.

Asertivamente en el Acuerdo, se propone una articulación de instituciones mediante el Programa Nacional de Intervención Integral frente al consumo de drogas ilícitas; mediante este se pueden aunar esfuerzos de iniciativas ya existentes, y lo que permite dicha unión es que sean más organizadas y dirigidas las labores.

El programa Nacional de intervención será el encargado de la creación de la política pública frente al consumo de drogas, si efectivamente se consigue articular y transversalizar otras instancias, no sólo se estará comunicando bajo un mismo sistema, si no que se podrá hacer que esa política se asiente de manera efectiva y participativa en los territorios, o sea que tenga buena recepción porque podría tener más fuerza.

Asimismo, la mirada que se plantea en los planes de acción de dicho programa, invita a entender al consumidor de sustancias de forma más humana, para que no sea discriminado, ni rechazado. En caso de tomar fuerza esa perspectiva podrá poco a poco calar en el entendimiento general que el consumo de drogas no está explícitamente ligado a la criminalidad, la mendicidad, vivir en situación de calle o problemas en general, si no que existen muchos tipos de consumidores, y que tal vez esos que están ligados a los problemas y la inestabilidad solo necesitan, como diría Thoumi (2015) una sociedad más amable, una en la que se trabaje la empatía y desarrolle ambientes y entornos protectores, sistemas de alertas tempranas y prevención, en la que las instituciones piensen más en clave de construcción que de persecución, en la que se le apueste más a la educación que a la guerra, o que entienda como se dejó plasmado en el Acuerdo que se respetan los usos tradicionales de la hoja de coca por parte de los indígenas.

Finalmente, debe decirse que, el incremento de cultivos, el creciente número de consumidores, las reinventadas organizaciones criminales, el sostenimiento e incremento de la violencia, el enriquecimiento de narcotraficantes, entre otros, son muestra del gran fallo de la política mundial de drogas; así que el asumir o tomar postura por parte del Acuerdo en esa vía, solo ralentiza los avances que en materia de drogas se pueden tener el país, pues tanto tiempo sumidos en una problemática como la de las drogas, debería ser lección suficiente para dejar en claro, que no se puede sugerir en el papel la sustitución, y preferir en la acción a la erradicación, dejar claro que combatir a los grupos armados con violencia sin dar solución a los problemas estructurales que tenemos como sociedad es desgaste, y no representa la solución.

Es importante pensar e intentar cambiar el rumbo de la discusión sobre las drogas. El Acuerdo, si bien se postula como una nueva visión, se apoya y mantiene muchos rasgos de la política mundial de drogas, como la vía violenta hacia grupos criminales, la eliminación sí o sí de los cultivos categorizados como ilícitos, el asesoramiento internacional de países y organismos que rehúsan dar giros a la discusión, y especialmente, pensar que el Acuerdo será el fin del narcotráfico, cuando este es de orden global e involucra a la gran mayoría de países de una u otra forma. El fin del conflicto, no es el fin del narcotráfico, el Acuerdo no es precisamente una nueva visión, es tal vez el intento por repensarse otros escenarios, discusiones y posibilidades respecto a las drogas. El Acuerdo es una oportunidad, no el fin ni la finiquitación del narcotráfico.

Conclusiones

El uso y consumo de drogas, una práctica tan antigua como la humanidad misma, ha sido objeto de una campaña prohibicionista desde hace ya más de un siglo. El entorno se constituyó de esa manera no porque se identificase que las cifras iniciales de consumidores asiduos fueran altas, más bien se debió a los intereses políticos de distintos sectores y a una conjugación de factores religiosos y culturales de signo conservador y moralista presentes en ciertas sociedades. Factores cruciales para la expansión de la idea de un mundo libre de drogas, entiéndase por ello un mundo sin cultivo, consumo y, por supuesto, comercio de las denominadas drogas ilícitas; tal como sucedió, visto desde el aspecto religioso, con el confucionismo en China o el puritanismo en Estados Unidos.

Sobre la base de juicios morales y los intereses políticos internacionales empezó a tener lugar un régimen internacional de prohibición y guerra contra drogas como opio, coca y marihuana. Países con ventajas de industrialización y comercio, quienes en un principio se ocupaban de mercantilizar opiáceos, por ejemplo, se encargaron posteriormente de apoyar las iniciativas que fueron surgiendo sobre el control de dichas sustancias en los territorios, como sucedió con Gran Bretaña en Asia en el marco de las guerras por el opio, tal como se vio en la primera parte de este trabajo.

Desde la convención de Shanghái (1909) hasta las subsiguientes convenciones sobre estupefacientes, se fueron vinculando países a las directrices prohibicionistas sin importar precisamente las situaciones internas de cada territorio respecto a las drogas, esto como pieza de garantía para recibir cooperación y aceptación internacional por parte de quienes lideraban la causa. Los estupefacientes se tornaron en una especie de enemigo común de orden global, con lo cual distintos sectores encontraron allí la forma de medrar y rentar del pánico colectivo al consumo de drogas ilegales.

Países como Colombia, se adhirieron al Régimen Internacional Contra las Drogas, sin tener cifras representativas o fuertes de cultivos, comercialización o consumo, la invitación vinculante, pero sin voz ni voto a nivel internacional o multilateral, fue bien recibida por los políticos colombianos (Congreso) que con abrumadora aceptación y escasa oposición procedieron a

legislar la represión y prescripción de las drogas catalogadas en las listas de la Junta Internacional de Fiscalización de Drogas (López, 2016).

La idea de la política mundial contra las drogas ha sido un mundo sin drogas, sin embargo, las estrategias emprendidas solo han provocado todo lo contrario: el aumento del consumo y el tráfico. En Colombia, la creación de normas prohibicionistas, como en otros lugares, sirvió para dar paso al llamado fenómeno del narcotráfico, o sea el comercio ilegal de drogas. Cargar de ilegalidad la práctica mercantil fecundó la disposición por exportar droga, y para lograrlo la creación de rutas, establecer contactos y redes, y en ese sentido dar paso al pago de dadas y ayudas que ayudasen a ese tráfico, contribuyendo así a generar o profundizar la corrupción de actores tanto privados como públicos.

Un país con enormes dificultades sociales y déficits estructurales como Colombia es vulnerable o proclive a prácticas de la ilegalidad por la rentabilidad que supone la participación en las mismas y también a que distintos actores, como los cultivadores y expendedores callejeros, encuentran allí una posibilidad de sobrevivencia. Por ello, entre otras razones, el narcotráfico se expandió precisamente en los lugares periféricos de Colombia y en los que la presencia institucional estatal era débil o inexistente.

En esas zonas colombianas relegadas e históricamente olvidadas, la ley operante fue otra. El auge de cultivos llevó a los territorios a actores alzados en armas que cuidarían las plantaciones y que se beneficiarían de ellas, pero también incrementaría la violencia pre-existente. La conjugación de narcos, guerrilleros, paras y fuerzas militares estatales y de otros países (para el caso USA) en torno a los cultivos que se categorizaron en el país como ilegales sólo sirvió para re victimizar a las personas del campo colombiano; hombres y mujeres, que si bien garantizaron entradas económicas, no tenían satisfechas otras necesidades básicas, y lo más importante tampoco tenían paz.

En la ruralidad del país, se desarrolló el conflicto armado, pero también la violencia devenida del tráfico de drogas, el fuego se hizo cruzado y en el territorio nacional o sea la lucha antinarcótica y la contrainsurgente que en apariencia eran dos guerras, terminaron por cruzarse, siendo ambas igualmente perjudiciales para la vida cotidiana de las poblaciones.

La perspectiva política hasta inicios del siglo XXI fue la misma: cohibir, prohibir, atacar. Solo pasados los doce primeros años del siglo veintiuno en el país, se vislumbraría de manera discursivamente más clara y pública una “nueva visión” frente a las drogas denominadas ilícitas o ilegales, esa que se sugirió de la mano del Acuerdo de paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC. El punto 4 del acuerdo: solución al problema de las drogas ilícitas, reconoce, entre otras cosas, que el modelo mundial contra las drogas está cuestionado, por eso en lo acordado se habla de realizar foros internacionales para analizar la actual política de drogas y tomar decisiones públicas basadas en evidencia científica

Sin embargo, aunque la propuesta inicial del acuerdo se puede pensar que es diferente a la tradicional política prohibicionista, la realidad es otra. A pesar de que se propone un sistema de sustitución voluntaria de cultivos, la erradicación forzosa sigue siendo una opción que no se contrapone con la estrategia de sustituir o acabar con los cultivos ilícitos. Si bien el acuerdo sugiere la búsqueda de la paz, la forma en que se enfrentaría a los grupos operantes en el narcotráfico se proyecta como violenta, guerra contra los narcos. Y, el enfoque para ayudar a los consumidores de drogas, considerados enfermos, por eso se aborda desde la salud pública, persiste en acabar con los consumidores, un mundo sin consumidores, todo lo contrario a la Constitución colombiana que, por medio de la Sentencia C-221 de 1994, reconoce el derecho al consumo personal de drogas ilegales.

El acuerdo y su respeto por el Estado Social de Derecho que reconoce las responsabilidades adquiridas por el Estado de Colombia a nivel internacional, hace que las directrices internacionales en materia de drogas, cuyo signo sigue siendo el prohibicionista y de guerra contra las drogas, prime en la realidad del acuerdo. Por supuesto, no se trata de poner toda la carga en el papel de la comunidad internacional, sin duda el acuerdo también quedó sometido a la legislación colombiana vigente que es prohibicionista

La mirada punitiva sólo sigue desgastando sistemas como el carcelario o el judicial, porque en el país se siguen capturando personas por delitos menores relacionados con las drogas y su posesión. Adicionalmente, el veto sigue alimentado y justificando, en cierta medida, la existencia de grupos criminales que son cada vez más organizados y tecnificados; pero sobre todo, la prohibición solo sigue produciendo e incentivando la violencia, es decir, se sigue prefiriendo matar a alguien por traficar drogas o por consumirlas.

Por otro lado, que la prescripción siga siendo solo para la coca, la amapola y el cannabis y sus derivados, demuestra que la política mundial es ambigua y sesgada, porque la aparición de nuevas sustancias sintéticas e ilegales sigue en aumento; según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en 2015 se conoció la existencia de 75 nuevas sustancias psicoactivas (NSP) (UNODC, 2016 c, xv), y cada año surgen y se crean más.

El Acuerdo de paz reafirma definitivamente la necesidad de seguir dando debates en el país sobre el consumo de drogas y la cadena que permite su producción y comercialización. Es importante que la puerta empiece abrirse más a nuevas discusiones como la legalización de los narcóticos o la regulación de otros usos diversos a los que son controlados por las farmacéuticas, como los fines recreativos y de tratamientos médicos no convencionales.

El Acuerdo de paz sienta un precedente, pero así como la finiquitación de las FARC como grupo insurgente no se traduce como fin del conflicto armado o la violencia, el acuerdo tampoco supone el fin del narcotráfico, en la medida en que este es un fenómeno global en el cual Colombia está inserta como actor protagónico. Colombia como país, no puede interferir políticas internas de otros territorios ni asumir la carga por completo de un fenómeno ilegal de varias fases, que lo que requiere es corresponsabilidad internacional, construcción y cohesión social, se necesita un mundo que piense en más educación y oportunidades, y menos violencia. En esa medida la “nueva visión” de drogas del país tiene el reto de ajustarse a las nuevas tendencias que discuten seriamente la pertinencia de la prohibición y su estrategia de guerra contra las drogas.

Referencias

- Acuerdos de Paz (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/24_08_2016acuerdofinalfinalfinal-1472094587.pdf
- Álvarez, E., Cajiao, A., Cuesta, I. Garzón, J., Suárez, M. (2017) ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Informe trimestral # 2. Fundación Ideas para la Paz (FIP). Recuperado de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1596>
- Antioquia creará su propia empresa de cannabis medicinal (6 de Octubre de 2017). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/antioquia-creara-su-propia-empresa-de-cannabis-medicinal-articulo-716777>
- Arango, J y Child, J. (1987) *Narcotráfico: Imperio de la cocaína*. Ed. Percepción Ltda. Colombia.
- Atehortúa, A. y Rojas, D. (2008) El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos. *Revista Historia y Espacio*. Vol. 4. N° 31. Págs. 169-207.
- Bazan, B., Waever, O. y Wilde, J. (1998) *Security. A New Framework for Analysis*. Ed. Lynne Rienner Publishers, Inc. Estados Unidos – Inglaterra.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (1991) *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- Borda, O., Guzmán, G. y Umaña, E. (1962) *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso social*. Colombia: Ediciones Tercer Mundo.
- Britto, L (2015) Hurricane Winds: Vallenato Music and Marijuana Traffic in Colombia's First Illegal Drugs Boom. *Hispanic American Historical Review*. Vol. 95. N° 1. Págs. 71-102. DOI: 10.1215/00182168-2836916.
- Buitrago, S. y Torres, J (2017) ‘Como vamos, el narcotráfico va a expropiar la paz’: Fiscal general. *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y->

[narcotrafico/entrevista-con-nestor-humberto-martinez-sobre-el-problema-del-aumento-de-cultivos-ilicitos-143506](#)

Campeños de Tumaco murieron por disparos de larga distancia: Medicina Legal (7 de Octubre de 2017) *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/campeños-de-tumaco-murieron-por-disparos-de-larga-distancia-medicina-legal-articulo-716987>

Calle, F y Merke, F (2004) La Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos en la Era Unipolar. *Agenda Internacional*. Año 1 (N°3), Págs. 124-137.

Cardona, D, Duarte, I y Jiménez, N (2004) La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos en la Administración de Bush: una lectura desde América Latina. En Cardona, D (Ed.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas*. Págs. 193-244. Bogotá, Colombia: Centro Editorial Universidad del Rosario.

Carrillo, A. (2007) La institucionalización de la violencia en Colombia. *Serie Documentos, Borradores de investigación*, N°74. Escuela de Ciencias Humanas. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Centro de Memoria Paz y Reconciliación (s.f) Los proceso de paz con el M-19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT desde 1989 a 1991. Recuperado de: <http://centromemoria.gov.co/los-proceso-de-paz-con-el-m-19-el-epl-el-quintin-lame-y-el-prt-desde-1989-a-1991/>

Colombia espera sustituir 100.000 hectáreas de cultivos de coca en 2017. (14 de Febrero de 2017) *El Herald*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/colombia/colombia-espera-sustituir-100000-hectareas-de-cultivos-de-coca-en-2017-328515>

Cruz, L., Chaparro, S., Uprimny, R. (2017) *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Bogotá: Documentos DeJusticia 37.

Dijk van, T. (2004) Discurso y Dominación. *Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas*. N° 4. Recuperado de: <http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf>

El informe reservado sobre la masacre en Tumaco (30 de Octubre de 2017) *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-informe-de-la-comision-de-la-defensoria-del-pueblo-en-tumaco/545499>

"El Gobierno no va a solucionar el problema de los cultivos ilícitos a punta de erradicación" (12 de Octubre de 2017) *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/coca-en-tumaco-fenomeno-del-narcotrafico-en-colombia-como-funciona/543659>

Erradicación forzada, ¿peor el remedio que la enfermedad? (Febrero 17 de 2017) *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/erradicacion-forzada-y-sustitucion-contralos-cultivos-ilicitos-en-colombia/515733>

Escohotado, A (1986) La creación del problema. *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*. N° 34. Páginas 23-56. Recuperado de: http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_034_04.pdf

Escohotado, A (1998) *Historia general de las drogas*. Madrid, España: Alianza Editorial S.A.

FARC (s.f) Quiénes somos y por qué luchamos. Recuperado de: <https://www.farc-ep.co>

Franco, V. (2009) Orden contrainsurgente y dominación. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores, Instituto Popular de Capacitación.

Garay, L., Salcedo, E., León, I., y Guerrero, B. (2008) *La Captura y Reconfiguración Cooptada del Estado en Colombia*. Ed. Grupo Método. Colombia.

Gobierno Nacional de la Republica de Colombia (2013) Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia - 2013. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

“Colombia es el primer país productor de cocaína”: Naciones Unidas (3 de Marzo de 2017). *El Heraldo*. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/colombia/colombia-es-el-primer-pais-productor-de-cocaina-naciones-unidas-333241>

Gómez, J., Herrera, J., Pinilla, N. (2010) Informe Final. Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.

González, J. (1991) Espacio, sociedad y conflicto en Colombia. “Las Repúblicas Independientes” En Colombia: 1955-1965. *Revista UIS Humanidades*. Vol. 20. N°1. Págs. 67-75.

Gutiérrez, F. (2004) Criminales y rebeldes: una discusión de la economía política del conflicto armado desde el caso colombiano. *Revista Estudios Políticos*. N°24. Págs. 37-71.

Hernández, M. (2005) *Rojo y Negro. Historia del ELN*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Txalaparta.

Hurtado, M (2006) Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991. *Revista de Estudios Sociales*. Bogotá. N° 23. Enero-Abril. Recuperado de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0123-885X2006000100009&script=sci_arttext&tlng=pt

Ley 11 de 1920. Diario Oficial No. 17.322 (20 de septiembre de 1920).

Ley 27 de 1980, (3 de Noviembre de 1980).

Línea del Tiempo de los diálogos de paz. (24 de Agosto de 2016) *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/datos/linea-del-tiempo-de-los-dialogos-de-paz-56584>

López, A (2016) *Remedios nocivos: Los orígenes de la política colombiana contra las drogas*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.

Narváez, G. (2012) El populismo armado del movimiento 19 de abril (M-19). *Revista Criterios. Cuadernos de Ciencias Jurídicas y Política Internacional*. Universidad San Buenaventura, Bogotá. Vol. 5. N°2. Páginas. 99-142. Recuperado de: <http://revistas.usb.edu.co/index.php/criterios/article/view/1979>

OAS, (s.f) Convenio para la Supresión del Tráfico Ilícito de Drogas Nocivas. Ginebra, 26 de junio de 1936. Recuperado de:

- http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp_conve_supre_trafi_ilici_drog_noci_gine.pdf
- ODC (2015) Reporte de Drogas de Colombia 2015. Recuperado de: https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/OD0100311215_reporte_de_drogas_de_colombia.pdf
- ODC (s.f) Estadísticas Nacionales. Cultivos. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/sidco/perfiles/estadisticas-nacionales>
- ODC (s.f. a) Cultivos ilícitos. Amapola (Valores por Hectárea). Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/cultivos-ilicitos/departamento-municipio>
- Offstein, N. (2003) An Historical Review and Analysis of Colombian Guerrilla Movements: FARC, ELN and EPL. *Revista Desarrollo y Sociedad*. N°52. Recuperado de: <http://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.13043/dys.52.4>
- Pacheco, D. (9 de Octubre de 2017) Masacre de Tumaco. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/la-masacre-de-tumaco-columna-717251>
- ‘Paz Colombia’, el plan de EE.UU. para apoyar el proceso con las Farc (4 de Mayo de 2017) *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/congreso-de-estados-unidos-aprueba-fondos-para-acuerdo-de-paz-con-farc/524210>
- Pécaut, D. (1997) Pasado, presente y futuro de la Violencia. *Revista Análisis Político*. Instituto De Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional de Colombia. N°30. Enero-Abril Págs. 1-43. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis30.pdf>
- Pécaut, D. (2006) *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Peñaranda, D. (2010) *El movimiento armado Quitín Lame (MAQL): Una guerra dentro de otra guerra*. Bogotá, Colombia: ARFO Editores e Impresores Ltda.

¿Por qué Santos sí pudo dialogar con las Farc? (30 de Septiembre de 2016) *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/procesos-de-paz-en-colombia-44168>

Producción de cocaína en Colombia aumentará en 2017: EE.UU. (24 de Octubre de 2017). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/produccion-de-cocaina-en-colombia-aumentara-en-2017-eeuu-articulo-719578>

Precios del café ya les adelantan la Navidad a los cultivadores colombianos. (26 de Octubre de 2017) *Portafolio*. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/negocios/carga-de-cafe-colombiano-sube-de-precio-501262>

¿Qué tan creíble es que EE. UU. descertifique a Colombia? (16 de Agosto de 2017) *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/amenaza-de-trump-a-descertificar-a-colombia-por-aumento-de-cultivos-de-coca/540659>

Reagan declara la lucha contra la droga “emergencia nacional” (20 de Mayo de 1988) *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/1988/05/20/portada/580082404_850215.html

Rojas, D. (2010) La Alianza para el progreso en Colombia. *Revista Análisis Político*. Vol.23. N° 70. Págs. 91-124

Rojas, D. (2015) *El Plan Colombia: La intervención de Estados Unidos en el conflicto armado colombiano (1998-2012)*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House Grupo Editorial.

Tate, W. (2015) *Drogas, bandidos y diplomáticos: Formulación de política pública de Estados Unidos hacia Colombia*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario, Escuela de Ciencias Humanas.

Thoumi, F (2015) *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Bogotá, Colombia: Digiprint editores SAS.

UNODC (1972) Convención única de 1961 sobre estupefacientes: Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf

UNODC (1988) Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Recuperado de: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

UNODC (2016 a) *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo Cultivos Coca 2015 SI MCI.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2016/Julio/Censo_Cultivos_Coca_2015_SI_MCI.pdf)

UNODC (2016 b) *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. (A/S-30/L.1) – UNGASS 2016. Recuperado de: [http://www.unodc.org/documents/colombia/2016/abril/UNGASS DOCUMENTO FINA L 2016.pdf](http://www.unodc.org/documents/colombia/2016/abril/UNGASS_DOCUMENTO_FINAL_2016.pdf)

UNODC (2016 c) Informe Mundial sobre las Drogas 2016. Recuperado de: https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf

UNODC (2017) *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

UNODC (s.f) Serie Histórica de cultivos ilícitos en Colombia. Cultivo de Coca en Colombia, 1996-2006 (en has). Recuperado de: <http://www.biesimci.org/Illicitos/cultivosilicitos/serie.html>

“Uribe buscó diálogos directos con las FARC” (10 de Julio de 2014) *Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/frank-pearl-uribe-busco-dialogos-directos-secretos-con-las-farc/405284-3>

Uribe intentó negociar con las Farc con ofertas que nosotros no hemos hecho: Santos (5 de Junio de 2016). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/uribe-intento-negociar-farc-ofertas-nosotros-no-hemos-h-articulo-636178>

Vallés, M. (1999) *Técnicas cualitativas de Investigación Social. Reflexión Metodológica y práctica profesional*. Ed. Síntesis S.A. Madrid, España.