



Sin FARC armada y con guerra contra el narcotráfico¹

Por Adrián Restrepo Parra
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

1. Una primera versión de este texto fue presentada en el foro "Drugs in Colombia and Transitional Justice". Universidad de Utrecht (Holanda) e Instituto de Filosofía de la Universidad de Antioquia, Medellín, enero 31 de 2017.

Implementación de los acuerdos de paz bajo la sombra del narcotráfico

La cuestión de las drogas ilícitas era ineludible en el Acuerdo de paz, porque en la realidad colombiana la economía del narcotráfico ha permitido la financiación de los actores de la guerra. Los cuantiosos recursos que genera este tipo de economía han financiado, entre otros asuntos, la creación de ejércitos de toda clase. Auspiciando así tanto violencias políticas como la delincuencia común. La regulación violenta del mercado de drogas y la tradicional violencia política colombiana aparecen conjugadas, por distintos motivos, en la historia del conflicto armado. Situación en la cual, como sabemos, también ha participado Estados Unidos de manera preponderante por medio del Plan Colombia, denominado luego de la firma del Acuerdo como Paz Colombia.

Abordado el tema del narcotráfico en la mesa de negociación bajo el título "Solución al problema de las drogas ilícitas", las partes acordaron concebir el narcotráfico como una cadena compuesta por tres eslabones: los cultivadores, los consumidores y los productores y comerciantes. Los primeros son los encargados de realizar el sembrado de plantas de coca, marihuana y amapola. Generan la materia prima requerida para derivar los fármacos. En el caso de Colombia, los mayores cultivos son los de coca, de los cuales por medio de un proceso químico se obtienen la pasta base de coca y finalmente la cocaína.

Los cultivadores, según la caracterización socioeconómica disponible, son mayoritariamente las personas que viven en el campo: campesinos, afrodescendientes e indígenas. Estas personas, tal como se registra desde las marchas cocaleras de 1996, hacen parte de la población más pobre del país. Esta situación permite entender consignas como las que han enarbolado los cocaleros de Putumayo y con resonancia en otros territorios: "haremos cualquier cosa menos aguantar hambre". Según los cocaleros, los cultivos ilícitos les han permitido compensar la deficiente economía familiar o en otros casos

sustituirla. Su situación de pobreza la asocian con la inexistente presencia del Estado en sus territorios y la necesidad de resolver por sí mismos todos los ámbitos de la vida requeridos para subsistir.

Este eslabón de la cadena, a pesar de producir el insumo básico y necesario para derivar los fármacos, no concentra ni las ganancias ni el poder que genera el lucrativo negocio de la venta de drogas ilegales. En la medida en que el cultivo de plantas ilegales es asociado a un problema socioeconómico de las condiciones de vida de las personas que viven en el campo, el componente militar orientado a perseguir y capturar a los cultivadores ha quedado seriamente cuestionado como *la única* salida para detener o erradicar los cultivos.

Una muestra de tal ineficacia es el denominado "efecto globo", el cual se presenta tanto en Colombia como en los países vecinos donde también existen cultivos de coca. Tal efecto hace referencia al hecho constatado de que cada vez que la fuerza pública erradica hectáreas de cultivos ilícitos, estos son trasladados a otros lugares. Los nuevos sembrados ilícitos tienen asiento en territorios marginados y empobrecidos, lugares donde históricamente el Estado ha tenido poca o nula presencia. A nivel internacional lo que se constata es que cada vez que, por ejemplo, disminuyen las hectáreas sembradas en Colombia aumentan en países como Perú y Bolivia. Siempre hay mano de obra disponible para hacer los cultivos.

Visto así el asunto, la siembra no es el resultado de que los actores

armados obliguen a los campesinos a cultivar plantas ilícitas, esa es la excepción. Más bien, como los mismos cocaleros han señalado públicamente, ellos encuentran en este tipo de cultivo una oportunidad para subsistir. Cuestión también reconocida en su momento por el gobierno del ahora senador Uribe Vélez, motivo por el cual diseñaron programas de sustitución de cultivos y ofertas laborales como las familias guarda bosques.

Esta situación también permite comprender en parte el porqué los cultivadores se oponen a la aspersión aérea con glifosato. Cada vez que es asperjado un cultivo ilícito, cuando este se hace con éxito, quema toda la cosecha. Siendo esta una fuente de ingresos de la economía campesina, sucede lo que pasa con cualquier otro cultivo echado a perder: disminuyen los ingresos, con lo cual la subsistencia de esos grupos familiares es afectada.

Igualmente debe tenerse presente que el glifosato utilizado para la aspersión tiene altas dosis de concentración para lograr el efecto deseado, esto acarrea riesgos para la salud de quienes están en las áreas de la aspersión y para otros cultivos, porque en distintas ocasiones, el herbicida es arrastrado por el viento a otros lares. Un ejemplo de ello es la demanda que instauró el gobierno de Ecuador contra Colombia porque en un operativo de aspersión en la frontera una parte del glifosato cayó en territorio ecuatoriano afectando la salud de campesinos y dañando los cultivos del vecino país.

Los consumidores, por su parte, son quienes pagan por las drogas ilícitas

La implementación de los acuerdos, bajo la sombra del plebiscito

para consumirlas, son el cliente final. Los consumidores están radicados mayoritariamente en los centros urbanos. En la situación de Colombia, el mercado principal, especialmente para la cocaína, está compuesto por estadounidenses y europeos. Sin embargo, esto no significa que el país sea netamente productor y dedicado a la exportación como se caracterizaba en los años ochenta y buena parte de los noventa, cuando los organismos de combate del narcotráfico dividieron el mundo entre países productores y países consumidores.

Actualmente Colombia es también un país consumidor de las drogas ilegales que produce y de otras drogas que importa del extranjero. Esta dinámica incluso ha llevado a realizar "trueques" entre los narcotraficantes, por ejemplo, enviar cocaína a Holanda y traer de allá éxtasis para los consumidores locales. En otras palabras, el llamado micro-tráfico o venta al menudeo es un indicador de la existencia del mercado interno colombiano de consumidores de drogas ilegales. Un mercado que está en constante expansión como puede constatarse año tras año con las cifras suministradas tanto por organismos nacionales como internacionales dedicados al combate de las drogas y el delito.

El tercer eslabón son los productores y comerciantes, estos tienen la función de elaborar los productos finales derivados de los cultivos ilícitos y distribuirlos tanto a nivel local como internacional. Los comerciantes de las drogas ilícitas requieren de estructuras o redes que les permitan, por un lado, el transporte y la distribución de

la mercancía ilícita y, por otro, el cobro del dinero por las ventas y la protección de las ganancias. Estos aspectos, entre otros, hacen necesario el uso de un aparato armado de seguridad por parte de los traficantes. Asimismo, el uso de la violencia suele ser el factor definitorio de las rutas y del monopolio del negocio entre los llamados carteles de drogas.

El establecimiento de las rutas de tráfico y la protección de las respectivas ganancias generan dos problemas adicionales al asunto dramático de la violencia asociada a este negocio ilícito: la corrupción y el lavado de activos. Como ha sido extensamente documentado por expertos, periodistas y órganos de inteligencia estatal, las grandes fortunas que produce la venta de drogas ilícitas entran a la economía legal. Son capitales anfibios.

Aunque pervive la práctica de las caletas, es decir, esconder el dinero en "agujeros" o en lugares informales diseñados para ocultarlo, los comerciantes ilegales empezaron a tener problemas prácticos como la pérdida de dinero, bien porque la humedad genera hongos, bien porque los cuidadores de las caletas terminaban robándolas, o bien porque la fuerza pública las confisca. Para afrontar esa situación, los comerciantes ilegales encontraron la forma de convertir capitales ilegales en legales: lavando los activos, las ganancias. Para lograr, por ejemplo, que ciertos banqueros o constructores de edificios y centros comerciales aceptaran los dineros de procedencia ilegal, los narcotraficantes "compraron favores": corrupción. Entendida esta en el modo contempo-

ráneo que va más allá del sector público.

Por supuesto la corrupción no se presenta solo en este momento de la transacción de capitales ilegales hacia la legalidad, el fenómeno mismo del narcotráfico es prácticamente inconcebible sin corrupción. El ejemplo recurrente ha sido –y es– la participación de distintos miembros de la fuerza pública y de políticos en redes de narcotráfico. La regla general muestra que una ruta de narcotráfico por la cual se mueven *toneladas* de drogas ilícitas difícilmente puede establecerse sin la participación de miembros del Estado.

También debe considerarse que la racionalidad económica del negocio condujo a que los narcotraficantes optaran por introducir a la economía legal las ganancias adquiridas ilegalmente, porque esto permite seguir generando ganancia. En otras palabras, tener el dinero en una caleta no genera mayor utilidad respecto a la que sí genera tenerlo en un banco o invertido en distintos negocios lícitos: “la plata hace plata”. Estas llamadas empresas criminales tienen en lo posible la estructura de una empresa, incluyendo contadores y otros profesionales.

Con este panorama sobre los eslabones de la cadena del narcotráfico, el Acuerdo de paz considera a los dos primeros eslabones como débiles y al tercero, el eslabón fuerte de la cadena. Los productores y los comerciantes son considerados el eslabón fuerte por varias razones, entre ellas: 1) hace las veces de intermediario que conecta indirectamente a los cultivadores y

a los consumidores, 2) concentra el aparato armado y las ganancias y 3) dirige de manera vertical las redes o estructuras criminales. Por ello, la fuerza pública los considera objetivos de alto valor.

Con este tipo de diagnóstico, el Acuerdo plantea para cada eslabón una estrategia de intervención (programas o proyectos) que permita avanzar en la solución al problema de las drogas ilícitas. Caracterizar a los dos primeros eslabones como débiles conduce a privilegiar formas de intervención estatal con un *menor* componente policial y un mayor componente social, económico y educativo. De ahí que la solución planteada para los cultivos ilícitos de marihuana, coca y amapola consiste en la sustitución de estos cultivos por aquellos productos resultantes del éxito del punto uno del Acuerdo de paz: la reforma rural integral.

El Acuerdo es extenso y enfático en señalar la relación entre dejar de sembrar cultivos ilícitos por parte de los campesinos, siempre y cuando la reforma rural integral pueda realizarse en los términos estipulados por las partes, sin renunciar al eventual uso de la fuerza estatal para erradicar cultivos ilícitos. Esta parte del Acuerdo supone que el fortalecimiento de la economía rural y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas que allí habitan conducirán a la sustitución de cultivos ilícitos por lícitos, por ejemplo, el sembrado de cacao.

Para que tal situación sea realidad es necesaria la presencia del Estado en sus distintas dimensiones y no

La implementación de los acuerdos, bajo la sombra del plebiscito

solo con su "rostro" tradicional: el militar. De allí, por ejemplo, el reto de construir infraestructura y crear entornos productivos que permitan la producción de materias primas de calidad y la agregación de valor a las mismas. Así, no se trataría únicamente de cultivar cacao de óptima calidad, sino también de producir en el mismo territorio mercancías derivadas de este como son chocolates, bombonería, aceites, etc., para luego venderlos en distintos mercados. Sustituir una economía ilícita por una lícita que permita el bienestar de los campesinos es el reto en este plano.

Sobre los consumidores, el Acuerdo reitera la necesidad de abordar el consumo de drogas ilegales desde un enfoque de salud pública. Esta concepción hace que el consumo deje de ser penalizado, o sea, dar tratamiento carcelario al consumidor o en su defecto obligarlo al encierro psiquiátrico. Alrededor del 60 % de la población carcelaria colombiana, como lo señalaba en su momento el ministro de Justicia Yesid Reyes, está privada de su libertad por delitos relacionados con el narcotráfico. Una parte de ella, por el porte y consumo de cantidades que puede entenderse como de uso o destinación personal.

Por esta situación, la Corte Suprema de Justicia de manera reiterada y consistente ha señalado por medio de sus fallos el derecho de los consumidores a la dosis de aprovisionamiento: adquirir una cantidad superior a la llamada dosis personal siempre y cuando su destinación sea el consumo personal y no la venta. En similar perspectiva, la Fiscalía General

de la Nación ha indicado que anualmente *archiva* más de cincuenta mil procesos por porte de drogas ilícitas porque comprueba que los capturados adquieren las drogas con destinación al consumo personal lo cual es legal.

En su conjunto, la situación muestra la congestión judicial y el costo que tiene para el Estado y los contribuyentes llevar a los consumidores a las cárceles por adquirir y consumir drogas ilícitas con propósitos de consumo personal. Con el agravante de que los consumidores que han terminado en la cárcel continúan el consumo allí. En distintas oportunidades el expresidente César Gaviria, miembro de la Comisión Internacional de Drogas, ha citado el ejemplo de Estados Unidos, que gasta anualmente alrededor de 450 000 dólares por cada preso para llevarlos a cárceles de máxima seguridad, donde continúan consumiendo drogas. Lo cual muestra, según sus palabras, el fracaso de la política prohibicionista, porque si las autoridades no controlan el consumo en las cárceles de Estados Unidos, mucho menos pueden controlar el consumo en las calles. Si eso pasa en uno de los países que ha liderado la guerra contra las drogas y que desde Colombia se considera un Estado consolidado, no resulta difícil pensar la situación en cárceles como las colombianas.

Con este panorama sobre los consumidores, el Acuerdo de paz contempla una serie de programas orientados básicamente a estrategias de disminución del daño. Esto quiere decir que asume los consumos de drogas ilícitas como una cuestión de salud pública. Desde este enfoque

disminuye el papel del sistema judicial y aumenta el rol del sistema de salud tanto en la atención inmediata de consumidores con consumos problemáticos como en la prevención de consumos especialmente en la población de niños y jóvenes.

Respecto al eslabón de la producción y la comercialización, como este es el eslabón fuerte de la cadena, las acciones estatales están orientadas, según el Acuerdo, a privilegiar el fortalecimiento de los aparatos de inteligencia del Estado, especialmente la Fiscalía y la Policía, con el propósito de atacar las estructuras criminales dedicadas al lavado de activos y a la corrupción. Lo relativamente novedoso de esta parte del Acuerdo consiste en la ubicación de grandes capitales dentro y fuera del país y la detención de los actores nacionales y extranjeros aliados a las redes de narcotráfico allende las fronteras. Uno de los principales aliados de Colombia en esta labor es –y ha sido– Estados Unidos.

Con el fin de diferenciar entre las actividades del narcotráfico conexas a la revolución y aquellas propias de la delincuencia común, el Acuerdo estableció dos aspectos de control: a) la Jurisdicción Especial de Paz (JEP) diferenciará caso a caso aquellas situaciones donde confluyan narcotráfico y subversión de aquellas donde prima solo la delincuencia común y b) el Estado hará la titulación de predios una vez certifique que las tierras objeto de legalización están exentas de cultivos ilícitos y exista el compromiso de los titulares de no resembrar este tipo de cultivos. Valga

recordar que el Acuerdo entiende la actividad del narcotráfico como una actividad conexas al delito de rebelión, pero tal conexidad no es una vía expedita para que algunos narcotraficantes funjan de rebeldes para así legalizar capitales y evitar las sanciones penales ordinarias, tal como pasó con el proceso paramilitar.

Con esta mirada general al punto del Acuerdo de paz referido a la solución del problema de las drogas ilícitas, paso a formular una objeción. Entender el asunto del narcotráfico y las soluciones en los términos del Acuerdo de paz genera dudas sobre si la ruta allí indicada sea efectivamente aquella que conduzca a la solución del problema de las drogas ilícitas, tal como se denomina el punto cuarto del Acuerdo. A mi juicio, la duda central radica en el enfoque que orienta toda la estrategia establecida en el Acuerdo: *el prohibicionismo*. A pesar de las frases e incluso párrafos del Acuerdo en los cuales las partes son reiterativas en afirmar que la política de drogas debe basarse en evidencia científica y acorde con las tendencias mundiales, al punto que el Acuerdo plantea la realización de un seminario internacional para analizar y debatir el asunto, no obstante, subsiste la orientación prohibicionista de “un mundo libre de drogas”.

El prohibicionismo que sigue acompañando el Acuerdo podemos derivarlo al suponer un eventual escenario de éxito de los contenidos de lo acordado. Es decir, supongamos que la sustitución de los cultivos ilícitos triunfa, entendiéndose que dejan de existir coca, marihuana y amapola,

La implementación de los acuerdos, bajo la sombra del plebiscito

porque han sido reemplazados por otros cultivos. Supongamos que las campañas de salud y educativas de carácter preventivo dan sus resultados, o sea, la re-educación de los consumidores de manera que dejen de consumir.

Valga precisar al respecto que este es el resultado que se espera porque el carácter preventivo está formulado en términos tradicionales: informar a los consumidores sobre los daños que causan las drogas ilícitas porque las drogas son "malas" (la mata que mata) y por tanto no se deben consumir, lo cual es contradictorio con la noción misma de disminución del daño que busca formar personas responsables en el consumo de drogas. Recordemos también que en la implementación de esta parte del Acuerdo participaron las iglesias, las cuales consideran a las drogas como una expresión maligna.

Y, por último, supongamos también que es un logro completo la captura y condena de los productores y comercializadores, con lo cual no habría quien procese y venda las drogas ilícitas. Como puede inferirse, esta sería la solución al problema de las drogas ilícitas: dejan de existir los cultivos ilícitos, los consumidores desaparecen por la vía de un proceso educativo y el eslabón fuerte de la cadena es capturado y desarticulado. La estrategia pretende finalmente acabar con las drogas ilícitas y todos los involucrados en su cadena de producción y valor. Este es justamente el viejo sueño de la Convención contra las drogas de 1961: "un mundo libre de drogas".

Este escenario prohibicionista genera dudas porque justamente las actuales tendencias mundiales sobre política de drogas vienen cuestionando la pertinencia de un enfoque como este. El prohibicionismo con su estrategia de guerra contra las drogas ha sido puesto en discusión por distintos actores sociales, políticos y culturales que consideran errado los fines y los medios que promueve. Para estos actores, el propósito de "un mundo libre de drogas" resulta inaceptable, bien porque las drogas han estado atadas a la historia de la humanidad en la medida en que de ellas se puede derivar bienestar, o bien por razones netamente pragmáticas como el hecho de que durante más de 50 años los Estados por medio de la guerra han intentado acabar con la coca, la marihuana y la amapola, y el resultado obtenido a la fecha ha sido la persistencia y crecimiento tanto de esos cultivos como de sus respectivos consumidores.

Debemos igualmente indicar que a nivel internacional la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) continuamente incluye en sus listados otras drogas declaradas ilícitas, al punto de que se habla de más de 2500 drogas prohibidas. Ante este panorama, los críticos señalan, por un lado, la imposibilidad práctica de controlar tal cantidad de drogas y, por el otro lado, consideran que la erradicación de dichas drogas por medios violentos resulta lesiva para los sistemas democráticos en los cuales son relevantes los derechos humanos y el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En Colombia este tipo de tendencia –crítica al prohibicionismo y a la guerra contra las drogas– ha tomado forma particularmente en la organización de cultivadores y consumidores. Sobre los cultivadores, estos han conformado la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (COCCAM) para defender, según dicen ellos, los intereses de 250 000 familias que viven de esta actividad, la cual consideran parte de la economía campesina. Los consumidores, por su parte, han conformado la Comunidad Cannábica Colombiana (CCC) para promover y defender los diferentes usos del cannabis. Una de las manifestaciones más notoria de la organización de los consumidores son las marchas y concentraciones que realizan en las principales ciudades del país, especialmente en el mes de mayo.

Y en aras de fortalecer sus acciones, los cultivadores y los consumidores han creado un espacio conjunto de trabajo denominado la Alianza Rural y Urbana para incidir en el campo de las políticas de drogas, algo inédito en la historia colombiana. Resultado de estas alianzas y la puesta en público, estos actores han participado, por ejemplo, de la discusión en el Congreso de la República que condujo en el año 2016 a la legalización del uso medicinal del cannabis. También tomaron parte de los foros públicos para la formulación de propuestas para la mesa de negociaciones de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC respecto a la solución del problema de las drogas ilícitas y participan de otros debates en similar sentido.

A estas críticas al enfoque prohibicionista y a la guerra contra las drogas debe agregarse el hecho constatado en Colombia de que las FARC son solo *uno* de los actores relacionados con el narcotráfico, por supuesto esta guerrilla no es un actor cualquiera, pero no es el único. Casos como el Catatumbo, por citar un ejemplo, muestran la participación de distintos actores en esta actividad ilícita: ELN, EPL, clan del Golfo, los Rastrojos y los Pelusos. Por estos motivos podemos afirmar que el Acuerdo de paz en lo referido a la solución de las drogas ilícitas logra la desvinculación de la guerrilla de dicha actividad, pero de allí no sigue la desaparición del narcotráfico ni la quimera de “un mundo libre de drogas”.

En otras palabras, terminar con la guerra entre guerrilla y Estado no es sinónimo de terminar con la guerra contra las drogas. La estrategia planteada en el Acuerdo de paz conduce a desligar a un actor político-militar preponderante del negocio del narcotráfico, lo cual sin duda reconfigura el panorama del narcotráfico en el país a la vez que reedita la guerra contra las drogas en el sentido de buscar hacerla más eficaz y eficiente, pero sin renunciar a sus propósitos prohibicionistas y a su tradicional recurso de la violencia.

Quizás condiciones como las descritas anteriormente hayan conducido a que el presidente Santos, al recibir el Premio Nobel de Paz, hiciera referencia a la necesidad de tomar decisiones internacionales mancomunadas para encarar un fenómeno que trasciende

La implementación de los acuerdos, bajo la sombra del plebiscito

las fronteras nacionales y la guerra política colombiana. Esperemos que de obrar en tal dirección no sea el prohibicionismo el enfoque imperante porque sería condenar a Colombia a seguir en la guerra contra las drogas, una guerra que podría afectar la consecución de la paz recientemente firmada.



encabezada por el secretario general de la ONU, el acuerdo obtenido después de largas y difíciles conversaciones en La Habana. En muchos sectores del país se respiraba un aire de esperanza, el acuerdo era considerado como un primer paso hacia la paz.

La implementación del Acuerdo

de paz con las FARC

Florillo González S.

El 2 de octubre de 1991 se celebró un plebiscito, se pronunciaron sobre el Acuerdo. Según los sondeos de opinión se suponía que debería ser aprobado fácilmente, pero para sorpresa de muchos, por estrecho margen, ganó la opción "No". Parece que, en ese resultado, contribuyeron en gran medida las mentiras y exageraciones del Centro Democrático (que el Acuerdo significaba la entrega del país al castrochavismo, que se le iban a quitar los subsidios a los más pobres para entregárselos a los exguerrilleros, que se acabaría la propiedad privada, etc.). El Centro Democrático no fue el único opositor. Un grupo considerable de Iglesias cristianas se unieron a la opción por el "No" porque supuestamente se establecía una ideología de género y se acabaría la familia. A estas prédicas se le unieron algunos de los sectores más recalcitrantes del Partido Conservador, encabezados por quien en ese momento ya era el exprocurador general de la Nación, Alejandro Ordóñez, quien había sido destituido por el Consejo de Estado, debido a la manera fraudulenta como había obtenido su reelección. Una oportunista explotación del significado de