

## Drogas, conflicto armado y paz

### ¿Qué aportes hace el acuerdo sobre drogas entre el Gobierno y las FARC para poner fin al conflicto armado en Colombia?

Por: Ricardo Vargas M.\*

Este informe analiza el resultado de los acuerdos parciales sobre drogas que se adelantan en La Habana entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC y el Gobierno colombiano<sup>1</sup> tomando como base el comunicado conjunto emitido el pasado 16 de mayo de 2014 en la antesala de la primera vuelta electoral para la elección presidencial. Luego de una breve introducción sobre el tema de las drogas en el marco más amplio de las conversaciones de paz, el informe examina el tratamiento que da el acuerdo al tema de los cultivos ilícitos, al consumo de drogas y al narcotráfico. Finalmente hace una evaluación de los avances del acuerdo frente a la relación entre drogas y conflicto.

Una de las principales características de la economía ilegal de las drogas en Colombia es su articulación y crecimiento en el escenario de un prolongado conflicto armado. Esta situación hizo de las drogas una economía de guerra usada tanto por grupos guerrilleros, como por estructuras privadas ilegales que se reclamaban como parte de una estrategia contrainsurgente diseñada y apoyada por elites regionales y organismos de seguridad estatal. Los diferentes grupos armados han obtenido importantes beneficios por el control de territorios, lo que les ha facilitado la prestación de servicios de protección y la apropiación de excedentes por su rol como intermediarios en los mercados de pasta básica de cocaína (PBC), su participación en el procesamiento, la diversificación de rutas e incluso, el desarrollo de nexos con grupos de traficantes de peso transnacional. La compra de tierras facilitó la legalización de capitales de origen ilegal y generó una articulación y transformación de las dinámicas socioeconómicas y de los procesos políticos, principalmente electorales, del nivel regional.

#### Puntos clave

- La diversidad de los actores de la guerra involucrados en el narcotráfico creó un escenario complejo dentro del cual las guerrillas son sólo un aspecto parcial del problema. La economía criminal mantiene sus dinámicas de funcionamiento independientemente de quién controla la seguridad en las zonas productoras.
- El enfoque territorial que retóricamente reclama el acuerdo es débil, no parte de una visión integral de territorio y lo reduce a la situación de la coca. Un enfoque realmente territorial debería abrir la participación de los colonos, indígenas y afrodescendientes para que incidan en la suerte de su territorio.
- El acuerdo ratifica la vigencia del actual enfoque de drogas que se fundamenta en la prohibición y que pretende la eliminación total de la coca y del narcotráfico. Insistir en “erradicar el narcotráfico” es repetir viejas fórmulas en nuevas envolturas, ya que deja intacto el mecanismo que lo hace competitivo: la prohibición.
- El acuerdo desconoce los avances más significativos de procesos que se han fortalecido y forman hoy una masa crítica para un escenario de regulación. Estos procesos incluyen modelos de reducción de daños que suponen la aceptación de las drogas como una realidad con la que hay que convivir, evitando o reduciendo al máximo los daños que puedan causar a sus usuarios.
- El acuerdo no precisa conceptos o enfoques para soportar un eventual diálogo bilateral o regional con países que de una u otra manera hacen parte del circuito ilegal, y alcanzar compromisos de nivel internacional.

De este modo se configuraron arreglos para el control de territorios que han facilitado la pervivencia de grupos sociales que proceden de prácticas ilegales y que hoy dominan en una simbiosis funcional con la estructura de poder legal.

La diversidad de actores de la guerra involucrados en el narcotráfico creó un escenario complejo dentro del cual las guerrillas son sólo un aspecto parcial del problema. La economía criminal mantiene sus dinámicas de funcionamiento independientemente de quién controla la seguridad en las zonas productoras.

Es en este escenario que desde agosto de 2012 el Gobierno de Colombia y las FARC adelantan conversaciones para poner fin al conflicto armado, como fase inicial de un proceso estratégico de construcción de paz que debería plasmarse en la realidad de los territorios en donde se desarrolla el conflicto. El punto cuarto de la agenda de conversaciones acordada, es el tema de la “solución al problema de las drogas ilícitas”. A continuación observaremos las características del acuerdo presentado por las partes el pasado 16 de Mayo.

### **El tratamiento de los cultivos ilícitos**

*Descripción* - El acuerdo busca dar un tratamiento diferenciado a los cultivadores de materia prima para drogas de origen natural, en relación con las organizaciones de economía criminal involucradas en otras fases del negocio. Para ello establece una ruta que se inicia con procesos de participación de las comunidades que se comprometan con el Estado a sustituir los cultivos ilícitos y a no participar en la comercialización de materia prima que se deriva de los mismos. Todas las comunidades cultivadoras – estén o no de acuerdo con la sustitución – serán objeto de erradicación bien sea por parte de ellas mismas o de los núcleos del Estado creados para tal fin. Incluso esa erradicación puede llegar a ser mediante aspersión aérea. A cambio se concede el reconocimiento a las comunidades de participar en el diseño, ejecución y seguimiento de planes locales de sustitución que son incorporados en un plan municipal en donde interviene el Estado central y los departamentos.

*Análisis* - El enfoque territorial que retóricamente reclama el acuerdo es débil, no parte de una visión integral de territorio y lo reduce a la situación de la coca. El acuerdo no menciona aspectos como las condiciones biofísicas del territorio; la presencia de áreas frágiles ambientalmente que deben ser protegidas; las limitaciones estructurales de muchos sitios donde hoy se cultiva hoja de coca que no las hace viables para proyectos productivos; y las serias dificultades de comunicación e infraestructura. No existe ni una sola referencia al concepto de 'ambiente' lo cual da cuenta de la ligereza con que se redactó el acuerdo o el comunicado conjunto.

El hecho de que cuando se habla de 'sustitución' se hace referencia básicamente a la hoja de coca es un limitante muy serio. La reducción de las áreas sembradas con hoja de coca es pues el objetivo subyacente dando por hecho que este es el problema fundamental a solucionar. La posibilidad de usar tierras incautadas al narcotráfico como posible escenario para ofrecer a cultivadores una alternativa más viable por razones de ubicación, calidad de suelos, posibilidades de comercialización no aparece en el comunicado conjunto.

Por otro lado, el enfoque territorial no toma en consideración otras riquezas del territorio, como el petróleo, la minería y las áreas protegidas. De acuerdo con lo pactado, la participación de las comunidades no está planeada en relación con la vida del territorio, sino en relación con los planes de sustitución, lo que una vez más pone de presente que el problema a resolver es la coca la cual debe ser erradicada. Dentro de este enfoque las comunidades se ven compelidas a tratar exclusivamente el problema de la coca sin la posibilidad de involucrar la integralidad de la vida del territorio. El desarrollo de actividades productivas con estos recursos o su moratoria, no pueden ser ajenos al desarrollo alternativo.

El enfoque que subyace en el comunicado conjunto es que las acciones de reducción en la parte inicial de la cadena de las drogas representarán una reducción de los niveles de la oferta, coherente con el propósito suscrito inicialmente de hallar “una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”.

Esta finalidad de suyo es irreal y poco rigurosa y se inscribe en las desgastadas y conocidas consignas de “un mundo sin drogas”. Pero el “problema de las drogas ilícitas” no está definido en el acuerdo más allá de algunas referencias extremadamente generales. El acuerdo tampoco tiene en cuenta un enfoque estratégico sobre las drogas ante un eventual diálogo con países que de una u otra manera hacen parte del circuito ilegal. Según el acuerdo, estos países también podrían hacer aportes para una “solución definitiva” al problema de las drogas, sin embargo no se precisan conceptos o enfoques para soportar esos diálogos bilaterales o en el ámbito regional que pretenderían compromisos a nivel internacional.

En síntesis lo que muestra el acuerdo es la ratificación de la vigencia del enfoque de drogas hoy prevaleciente, que se fundamenta en la prohibición y en la búsqueda de la eliminación total de la coca y el narcotráfico. A este argumento problemático se le agrega el desconocimiento de los avances más significativos de procesos que, aún bajo la vigencia de las actuales convenciones internacionales sobre drogas, se han fortalecido y forman hoy una masa crítica para un escenario de regulación. Se trata de los desarrollos de modelos de reducción de daños que suponen la aceptación de las drogas como una realidad con la que hay que convivir, evitando o reduciendo al máximo los daños que puedan causar a sus usuarios. Este enfoque no solamente no ha sido tocado en el acuerdo sino que además el Gobierno colombiano, por el hecho de comprometer a las FARC a abandonar su participación en los mercados de PBC o en cualquiera otra de las partes de la cadena ilegal, logra consolidar en el acuerdo una política basada en la prohibición. En ese sentido, se puede decir que el Gobierno se anota un punto al mantener los propósitos centrales de la política de drogas que impera desde hace décadas.

### **Uso de drogas**

El tratamiento que le da el acuerdo a la problemática del consumo es débil. Las referencias al uso de drogas son extremadamente generales y se caracterizan por:

- Ausencia de una diferenciación entre consumo y adicción o uso problemático.
- Carencia de una diferenciación de las sustancias como principio elemental en el tratamiento del tema.
- Ausencia de un reconocimiento de los modelos de reducción de daños y su importancia en el aporte para el diseño de una estrategia sobre drogas con un enfoque de derechos humanos y salud pública. Colombia podría introducir y comprometerse con un proceso de investigación sobre efectos ciertos del uso de la cocaína y sus derivados fumables, que podría inscribirse en la búsqueda de alternativas bajo enfoques de reducción de daños.
- Desconocimiento de los avances que hoy presenta el uso regulado del cannabis y las posibilidades de que el Gobierno colombiano inicie – al menos en esta materia – un proceso tendiente a su regulación. Así mismo no se tuvieron en cuenta los espacios que ha logrado ganar en las Américas el debate sobre uso de cannabis.

### **En relación con el narcotráfico**

El punto sobre tráfico fue abordado con excesiva generalidad, con el uso de expresiones que ratifican hacer más de lo mismo: lucha contra el crimen organizado, estrategia contra el lavado de activos, controles estatales sobre el manejo de insumos y precursores químicos y, finalmente, la reiteración de una “aplicación efectiva” de los procesos de extinción de dominio.

Sobre esto último en particular, el acuerdo deja de lado el problema principal: el uso de los dineros incautados al narcotráfico que hasta ahora se mantienen en una caja negra, en donde se conjuga la corrupción, la incidencia del narcotráfico ambientado por el involucramiento de sectores políticos, principalmente conservadores, que han participado en el despilfarro de dichos recursos. No hay procesos participativos de sociedad civil ni mecanismos que permitan sacar este tema de un manejo centrado en el Estado.

## **Drogas y conflicto armado - Cuáles son los avances del acuerdo frente a esta relación**

El conjunto de los enunciados del acuerdo no revela una nueva estrategia contra las drogas. Se trata de la misma política, con un lenguaje que parcialmente flexibiliza el tratamiento dado a los campesinos productores pero sigue sometiendo a condicionamientos de erradicación de los cultivos ilícitos a cambio de promesas del Gobierno de inversiones en programas de sustitución. Plantear un desarrollo sostenible en zonas de colonización en Colombia son palabras mayores. Hasta ahora, el fracaso del desarrollo alternativo se ha visto amortiguado por la continuidad de los cultivos de coca. Los campesinos echan mano de las ayudas del Estado o de organismos multilaterales pero a la vez, escépticos frente a su vigencia, han mantenido de una u otra manera los ingresos de dinero en efectivo que les representa la economía de la coca, y más recientemente la minería o el petróleo.

Como hemos indicado antes, el enfoque territorial y los procesos de participación hacen referencia solamente a la economía ilegal de la coca y no al territorio en su complejidad, el cual incluye la presencia de otras riquezas cuyo uso debe obedecer a procesos de reordenamiento territorial con el poder de decisión de las comunidades. No está claro cómo se armoniza el acuerdo para la coca con la política minera, ni con las orientaciones para el diseño de infraestructura y otras prioridades de inversión del alto gobierno y los intereses privados, muchos de los cuales han visualizado las oportunidades que ofrece la concentración de la propiedad para su uso en modelos de agro-exportación en estos territorios.

En marzo de 2013 las FARC y el Gobierno colombiano llegaron a un acuerdo sobre el primer punto de la agenda, la tierra y el desarrollo agrícola. Colombia se caracteriza por una alta concentración de la propiedad de la tierra, tenencia informal de la tierra, vulnerabilidad del pequeño campesino, debilidad institucional, y concentración de la pobreza (53,1%), localizada principalmente en el sector agrícola.

En el contexto de un Estado débil y un

conflicto armado, la vulnerabilidad del sector rural crea condiciones que favorecen la economía ilegal. En este sentido, el primer punto del acuerdo es un conjunto de medidas liberales para el sector rural en el que la formalización de la propiedad se vuelve importante, así como la presencia de instituciones que apoyan a los pequeños agricultores garantizándoles el acceso al crédito, asistencia técnica, mercados e infraestructura.

La aplicación de este acuerdo en los territorios será una prueba importante de la capacidad de las instituciones del Estado colombiano. Los grupos de interés del sector rural y los terratenientes ven con sospecha el acuerdo de paz, y exigen la protección estatal de la propiedad (seguridad jurídica), y políticas que los apoyen a ellos no a la guerrilla, a la que consideran una amenaza para sus intereses. Los grupos dominantes en el sector rural están tratando de mantener el statu quo que les proporciona propiedades y beneficios fiscales<sup>2</sup>.

Lo más significativo del acuerdo es que representa la salida de un actor armado (la guerrilla) involucrado en la prestación de servicios de protección al negocio, grupo que tiene la particularidad de retar la vigencia del Estado y de buscar el poder político mediante la lucha armada, contexto en el cual las drogas han jugado un papel importante en los últimos veinte años.

El incremento de las actividades ligadas a la minería ilegal ha incidido sobre la reducción de los cultivos ilícitos.<sup>3</sup> No obstante, el fin del auge minero y la poderosa resistencia de grupos sociales terratenientes y en general, de los ganadores del actual modelo concentrador de la propiedad agraria, mantendrán las condiciones para que la economía ilegal de la coca continúe siendo una fuente alternativa de ingreso. Además, una eventual desaparición de la guerrilla de las zonas de cultivos de coca podría ser un incentivo para que las comunidades involucradas con la coca se mantengan en esta actividad. La guerrilla ha tenido un carácter depredador en las zonas cocaleras al llevarse gran parte del dinero circulante de la economía de las drogas para los fines de la guerra, con lo cual debilitó el acceso de muchas familias que buscaban acceder de diversas maneras a esos recursos.

La continuidad de los factores estructurales que prolongan la vigencia de la economía ilegal de las drogas en Colombia coadyuvará a una recomposición del negocio en sus fases primarias. De hecho en la agenda de negociaciones en La Habana no se están considerando escenarios para las fases asociadas con el procesamiento de cocaína, el desarrollo de rutas y las exportaciones, ello debido a que la guerrilla no las controla, así como debido al alto poder de mimetización y de corrupción que caracteriza a quienes dominan las demás fases del negocio.

De otro lado, Washington ha anunciado que mantendrá los pedidos de extradición de las cabezas de la guerrilla involucradas en el narcotráfico, según declaraciones del nuevo embajador en Bogotá Kevin Whitaker al responder el cuestionario al que fue sometido por el Senado de los EEUU para su confirmación.<sup>4</sup> Estados Unidos ratifica así la continuidad de una estrategia que se fundamenta en el tratamiento del narcotráfico como un problema de seguridad regional, y que señala a Venezuela como país, entre otros, que facilita las exportaciones ilegales de drogas.

El escenario regional sigue siendo desfavorable. Los países del eje bolivariano siguen manteniendo un enfoque represivo de la política de drogas en la medida en que con ello se facilita el desarrollo de otras agendas de seguridad, como es el caso de Nicaragua que ha firmado acuerdos con Rusia en nombre del control de drogas.<sup>5</sup> Otro tanto ocurre con Bolivia, enemigo declarado de la despenalización de las drogas, o la continuidad de la apatía de países como Brasil.

Sin un enfoque alternativo claro que vaya más allá de las generalidades que suele proclamar el presidente Santos en ambientes internacionales, el replanteamiento de la estrategia para las drogas es aún incierto en Colombia y en la región. Internamente, la opinión pública colombiana no ha sido objeto de información sobre el tema. Así por ejemplo, en las elecciones presidenciales de primera vuelta el pasado 25 de mayo, el departamento del Caquetá, que se beneficiaría de los acuerdos de La Habana en relación con el problema de los cultivos ilícitos, votó mayoritariamente a favor del candidato de la oposición (51.65%, frente a

sólo un 16.71% para Santos) favoreciendo la continuidad de la guerra que proclaman las huestes del ex presidente Uribe.<sup>6</sup>

Así pues, falta aún mucho terreno para garantizar un escenario en el que la política de drogas contribuya verdaderamente a la reducción del conflicto en Colombia.

## Consideraciones finales

La principal intención del Gobierno colombiano es desactivar la participación de las guerrillas en la economía ilegal, como prestadores de servicios de protección, principalmente en las fases del cultivo y de los mercados de pasta básica de cocaína (PBC). La focalización del problema en la sustitución de los cultivos ilícitos hasta lograr “cero coca” ignora que la coca ilegal es un síntoma de la exclusión social prevaleciente sobre todo en el sector rural colombiano y no el problema principal. De allí que un enfoque realmente territorial debería abrir la participación de los colonos, indígenas y afrodescendientes para que incidan en la suerte de su territorio, incluida la presencia de recursos naturales cuya extracción ha depredado el medio ambiente y no ha generado bases para el desarrollo de las regiones.

La economía criminal en Colombia mantiene intactas sus estructuras de procesamiento, tránsito doméstico y exportaciones a puntos intermedios o mercados de uso. Como demandantes de materia prima, los grupos criminales buscarán reestructurar esos suministros o importarlos de Perú y Bolivia. Los acuerdos no dan cuenta de estas complejidades del problema y se queda corto a la hora de visualizar un enfoque estratégico que busque comprometer a otros países en un replanteamiento de la actual política. Insistir en “erradicar el narcotráfico” es repetir viejas fórmulas en nuevas envolturas, ya que deja intacto el mecanismo que lo hace competitivo: la prohibición.

## Notas

- 1 La Habana 2014. Comunicado Conjunto No.36. Solución al problema de las drogas ilícitas de las delegaciones del Gobierno y las FARC EP, Mayo 16.
- 2 Vargas Meza, Ricardo. 2014. "Milestone in Colombia peace process addresses illicit crops but not root problem." Global Observatory, Junio 4.
- 3 Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito UNODC. 2013. Colombia. Monitoreo de cultivos de coca 2012. Junio.
- 4 Gómez Masseri, Sergio. 2014. "Estados Unidos mantendría pedido de jefes de FARC", El Tiempo, Mayo 19.
- 5 Meléndez, José. 2014. "Centroamérica en el punto de mira de Rusia", El País, Marzo 18.
- 6 Colombia. 2014. Registraduría Nacional del Estado Civil. [http://www.registraduria.gov.co/99PR1/DPR9999999\\_L1.htm](http://www.registraduria.gov.co/99PR1/DPR9999999_L1.htm)

\*Ricardo Vargas, sociólogo investigador asociado al programa Drogas y Democracia del Transnational Institute.

**Esta publicación se realizó con el apoyo financiero del Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF)**

## Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia de TNI viene analizando las tendencias mundiales del mercado y las políticas de drogas ilícitas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas, especialmente la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

TNI promueve políticas basadas en pruebas contrastadas y guiadas por los principios de reducción del daño, derechos humanos para los usuarios y los productores, y usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto persigue la reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU, que se caracterizan por su incoherencia, y se han vuelto obsoletas, sobrepasadas por nuevas aportaciones científicas y nuevas políticas pragmáticas que han resultado fructíferas.

Durante la última década, el programa se ha centrado en el desarrollo de las políticas sobre drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas ilícitas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

### Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25  
1052 AK Amsterdam  
Los Países Bajos  
Tel: +31-20-6626608  
Fax: +31-20-6757176  
E-mail: [drugs@tni.org](mailto:drugs@tni.org)  
[www.tni.org/drugs](http://www.tni.org/drugs)



@DrugLawReform

Drugsanddemocracy

