



COMISIÓN GLOBAL DE
POLÍTICA DE DROGAS

INFORME DE POSICIÓN

LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

EL CAMINO A UNA REGULACIÓN JUSTA



COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICA DE DROGAS



RICHARD BRANSON

Empresario, fundador del Grupo Virgin, Reino Unido



FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Ex presidente de Brasil (Presidencia Honoraria)



LOUISE ARBOUR

Ex Alta Comisionada de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Canadá



PAVEL BÉM

Ex alcalde de Praga, República Checa



NICK CLEGG

Ex viceprimer ministro del Reino Unido



RUTH DREIFUSS

Ex presidenta de Suiza



MARIA CATTAI

Ex Secretaria General de la Cámara Internacional de Comercio, Suiza



HELEN CLARK

Ex primera ministra de Nueva Zelanda (Presidencia)



CÉSAR GAVIRIA

Ex presidente de Colombia



ANAND GROVER

Ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, India



MOHAMED ELBARADEI

Director General Emérito de la Agencia Internacional de Energía Atómica, Egipto



GEOFF GALLOP

Ex primer ministro de Australia Occidental



MICHEL KAZATCHKINE

Ex director ejecutivo del Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Tuberculosis y la Malaria, Francia



ALEKSANDER KWASNIEWSKI

Ex presidente de Polonia



RICARDO LAGOS

Ex presidente de Chile



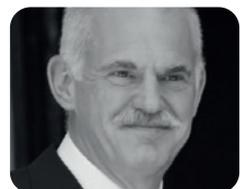
KGALEMA MOTLANTHE

Ex presidente de Sudáfrica



OLUSEGUN OBASANJO

Ex presidente de Nigeria



GEORGE PAPANDEU

Ex Primer Ministro de Grecia



MICHÈLE PIERRE-LOUIS

Ex primera ministra de Haití



JOSÉ RAMOS-HORTA

Ex Presidente de Timor-Leste



JUAN MANUEL SANTOS

Ex Presidente de Colombia



MICHEL SIDIBÉ

Ex Director Ejecutivo del ONUSIDA y Secretario General Adjunto de la ONU, Malí



JAVIER SOLANA

Ex Alto Representante del Consejo para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, España



CASSAM UTEEM

Ex presidente de Mauricio



MARIO VARGAS LLOSA

Escritor e intelectual, Perú



ERNESTO ZEDILLO

Ex presidente de México

LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

EL CAMINO A UNA REGULACIÓN JUSTA

ÍNDICE

PRÓLOGO	4
GLOSARIO	5
ENTRE LA PRODUCCIÓN Y LA DEMANDA: LA ESCALADA DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS	7
De la guerra a la construcción de la paz	8
El Plan Colombia y su efecto en las políticas de drogas	9
EL IMPACTO DE LA PROHIBICIÓN DE DROGAS EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA	11
La infiltración en las instituciones cívicas y democráticas	11
Los grupos armados como proveedores de bienestar social	11
La penalización, el recurso excesivo a la privación de libertad y los obstáculos a la atención de salud	12
LA POLÍTICA DE DROGAS DE COLOMBIA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA (2010)	14
EL ACUERDO DE PAZ: NUEVAS IDEAS PARA LA POLÍTICA DE DROGAS	15
El punto 4 del Acuerdo de Paz: la esperanza de una paz sostenible	18
Retos y consecuencias negativas de la implementación	19
COLOMBIA EN LAS NACIONES UNIDAS: DIPLOMACIA BAJO PRESIÓN	22
RECOMENDACIONES	23
LOS CINCO CAMINOS HACIA POLÍTICAS DE DROGAS QUE FUNCIONEN	29
REFERENCIAS	30

PRÓLOGO

Pocos países de América Latina han experimentado la violencia que vivió Colombia a finales del siglo XX, desde guerras civiles hasta conflictos internos. En medio de todo esto, Colombia no podía ejercer la soberanía sobre sus propias políticas de drogas, principalmente debido a la regionalización de los conflictos, el agresivo narcotráfico, la continua presión del Gobierno de los Estados Unidos de América para erradicar los cultivos de coca y la insaciable demanda de cocaína en los mercados ilegales de consumo.

Según datos de las Naciones Unidas¹, más del 90% de la cocaína interceptada en los Estados Unidos proviene de Colombia. En 2021, y tras algunos años de reducciones marginales en las cifras de cultivo, Colombia alcanzó un máximo histórico en el número de hectáreas de coca cultivada, pasando de 143.000 ha. en el 2020, a 204.000 en el 2021, lo que representa un aumento del 43%. En un mercado mundial ilícito valorado en miles de millones de dólares, los ingresos de Colombia por la cocaína representan algo más del 1%, en contraste con los mercados al por menor, que retienen hasta el 65% de los ingresos, según la Organización de los Estados Americanos (OEA)². Sin embargo, incluso esos ingresos relativamente pequeños, junto con otros factores que se analizan en este documento, han logrado corromper las instituciones, influir en la política y las elecciones, degradar el Estado de derecho, provocar el desplazamiento de millones de personas y costar la vida de otros miles, mientras que las comunidades campesinas permanecen en la pobreza.

Los grupos delictivos organizados y los grupos paramilitares se han infiltrado en los distintos niveles de poder y los han corrompido, por lo que, al igual que en otros lugares de América Latina, puede ser difícil saber dónde termina la intervención del Estado y dónde comienza el poder de los actores no estatales.

Colombia es quizás el ejemplo más antiguo del fracaso de las políticas basadas en la prohibición y de su tendencia a causar daños, y ha recibido presiones externas para mejorar la seguridad, aumentar la estabilidad y reducir la corrupción. El aumento de la ayuda militar, a través de iniciativas como el Plan Colombia, ha incrementado el desplazamiento interno en algunas zonas del país, ha proporcionado seguridad a ciertos sectores de la población y ha fortalecido a uno de los mayores grupos militares de la región, pero su impacto en el tráfico mundial de cocaína ha sido escaso³.

En medio de las tensiones entre la guerra y la paz, Colombia tiene un consumo de drogas relativamente bajo en comparación con sus vecinos, sobre todo si se tiene en cuenta la disponibilidad de drogas a nivel nacional. Según la Encuesta Nacional sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas realizada en 2019, apenas el 9,7% de la población de 12 a 65 años de edad había probado alguna vez una droga ilícita, siendo el cannabis la de más amplio consumo (el 8,3% la había consumido alguna vez en la vida y el 2,6% la había consumido en el mes anterior), mientras que en el caso de la cocaína solamente el 2,1% la había consumido alguna vez en su vida y una mínima proporción del 0,8% la había consumido en el mes anterior⁴.

El Acuerdo de Paz de 2016 trajo la esperanza de que vendría una nueva era, pero debido a un cambio en el poder político y, por lo tanto, en la voluntad política, la implementación ha sido desigual e infructuosa en general, sobre todo cuando se combina con las limitaciones que impone la propia prohibición.

Colombia sigue experimentando una crisis de derechos humanos, con cientos de líderes sociales que han sido asesinados principalmente por su participación en el proceso de paz y su apoyo al programa voluntario de sustitución de cultivos. Si bien las razones son diversas, como la venganza, los problemas con las tierras y las simples repercusiones de la labor relacionada con los derechos humanos, entre 2016 y 2021 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia verificó 562 casos de homicidio contra defensores de los derechos humanos, quienes han sufrido agresiones que cada año se han vuelto más frecuentes⁵.

Como parte de la Comisión Global de Política de Drogas, hemos decidido presentar un informe de posición de la Comisión específico sobre un país, con un minucioso análisis de la crisis de la política de drogas en Colombia. En este documento se describe la situación legal y política actual relacionada con la fiscalización de drogas y se analizan los posibles caminos conducentes a la reforma de la política de drogas, a la vez que se ponen en contexto las recomendaciones que la Comisión Global de Política de Drogas hace con respecto a la situación en el país.

Es urgente que haya un cambio de paradigma en Colombia. La regulación de las drogas es una forma de fortalecer las instituciones, que se han visto debilitadas por la prohibición.

Los costos de la “guerra contra las drogas” se han detallado en numerosos informes de la Comisión Global de Política de Drogas. Colombia es uno de los países más perjudicados por el paradigma prohibicionista punitivo respecto de las drogas. Colombia no puede seguir transitando un camino en el que la violencia relacionada con el actual régimen de fiscalización de drogas amenaza el futuro de los jóvenes, viola activamente los derechos humanos, amenaza la construcción de la paz y socava el potencial económico del país.

Se requieren reformas, por lo que la Comisión Global tiene el honor de presentar las recomendaciones aquí contenidas para contribuir a la paz, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo de Colombia.

César Gaviria
28° presidente de Colombia

Juan Manuel Santos
32° presidente de Colombia

GLOSARIO

Prohibición | El establecimiento de sanciones penales por la producción, distribución y posesión de determinadas drogas (con fines que no sean médicos ni científicos). Este término se utiliza en referencia al régimen internacional de fiscalización de drogas definido por los convenios y convenciones de las Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988, así como a la legislación nacional (las sanciones son muy variadas).

Despenalización | Su uso más común se refiere a la eliminación o a la no aplicación de sanciones penales por el uso o la posesión de pequeñas cantidades de drogas o accesorios para el consumo personal (a veces también se utiliza este concepto en referencia a otros delitos menores relacionados con drogas). Si bien la posesión ya no es un delito grave, sigue siendo una infracción sujeta a sanciones administrativas o civiles, como multas o derivaciones a servicios.

Legalización | El proceso de poner fin a las prohibiciones de la producción, la distribución y el consumo de drogas con fines que no sean médicos ni científicos. En el contexto de las políticas de drogas, la “legalización” suele referirse a una posición política en pro de la “regulación legal” de las drogas o de “mercados de drogas regulados legalmente” en el caso de sustancias que actualmente están prohibidas.

Regulaciones | El conjunto de normas jurídicamente exigibles por el que se rige el mercado de determinada droga, que entraña la aplicación de diversos controles según los riesgos y necesidades de cada entorno local en relación con las drogas. Incluye la regulación de la producción (productores autorizados), de los productos (precio, potencia y embalaje), de la disponibilidad (proveedores autorizados, ubicación de los puntos de venta, controles relacionados de edad) y del marketing (publicidad y promoción de la marca).

Reducción de daños | Se refiere a las políticas, programas y prácticas que pretenden mitigar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas negativas del consumo de drogas psicoactivas lícitas e ilícitas, y de las leyes y políticas relacionadas con las drogas, sin que necesariamente se reduzca el consumo de drogas ni se promueva la abstinencia.

Sustancias psicoactivas nuevas o novedosas (NSP) | Este término suele utilizarse (aunque no exclusivamente) para describir nuevas drogas de producción sintética que se utilizan con fines que no sean médicos ni científicos, que no están sujetas a fiscalización de conformidad con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 (ambos de las Naciones Unidas) (si bien algunos Estados-nación pueden actuar unilateralmente y regular o prohibir determinadas NSP con arreglo a su legislación nacional).



ENTRE LA PRODUCCIÓN Y LA DEMANDA: LA ESCALADA DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

Colombia tiene un pasado complejo en el que se combinan la violencia estructural y el conflicto armado interno. Las injustas dinámicas de poder se han visto exacerbadas por la producción y el tráfico de drogas, mientras que la ayuda internacional se ha centrado en la erradicación de cultivos ilícitos. En los años setenta, los colombianos se incorporaron al comercio mundial de drogas ilícitas con la exportación de cannabis a los Estados Unidos, lo que provocó una gran afluencia de capital en Colombia, aumentó la desigualdad y potenció la creación de grandes grupos delictivos organizados. Este período se conoció como la "bonanza marimbera"⁶, por el nombre coloquial del cannabis.

Junto con las grandes riquezas llegó la pobreza generalizada. A lo largo de la costa caribeña de Colombia, una ubicación ideal para la exportación, el cultivo de cannabis impulsó la expansión de la frontera agrícola⁷. La bonanza terminó debido a las operaciones conjuntas de aplicación de la ley entre los Estados Unidos y Colombia y al aumento del cultivo de cannabis en lugares como California, en los Estados Unidos, y en otros lugares. Con el tiempo, la producción de cannabis fue sustituida por el cultivo de la hoja de coca, que puede utilizarse para producir cocaína. En la actualidad, Colombia produce amapola, cannabis y hoja de coca y es, por un amplio margen, el mayor productor y centro de exportación de cocaína de la región andina.

El conflicto armado interno de Colombia, que ya dura 54 años, ha profundizado la desigualdad estructural y ha contribuido a que Colombia se convierta en país líder en el cultivo y el tráfico de drogas, lo que ha dado lugar a la proliferación de actores armados no estatales⁸.

Los colectivos más afectados han sido las comunidades rurales, que se vieron desplazadas debido a la apropiación de tierras en los años cuarenta y cincuenta y posteriormente se reasentaron en zonas donde el cultivo de coca era la única forma viable de ganarse la vida. En el Censo de 2021 del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) se determinó que en Colombia había 204.000 hectáreas de plantaciones de coca y que el 86% de los cultivos se concentraba en zonas que llevaban más de diez años dedicadas a esa actividad⁹.

La expansión de la producción ilegal de cocaína, basada en la demanda estable del mercado internacional, en combinación con la continua desigualdad socioeconómica, ha dejado a las comunidades rurales con pocas oportunidades de ganarse la vida. En este contexto, las ganancias económicas provenientes del mercado de la cocaína corrompieron las instituciones estatales, incluidas las fuerzas armadas e instituciones civiles, con mejoras marginales para quienes dependen de ese cultivo.

"Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis [sobre la política de drogas] que –sin prejuicios ni dogmas– contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad".

*JUAN MANUEL SANTOS, EX PRESIDENTE DE COLOMBIA
Y MIEMBRO DE LA COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICA DE DROGAS,
CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, 2012.*

Proporción del producto interno bruto (PIB) de Colombia correspondiente a la cocaína

Es difícil hacer cálculos precisos sobre la proporción de la economía colombiana que corresponde a la cocaína, debido a los numerosos obstáculos que existen para obtener datos de los mercados de drogas ilícitas. Sin embargo, hay estudios que sugieren que la economía de mercado creada por la producción y comercialización de la hoja de coca y la cocaína aporta al menos entre el 2% y el 3% del PIB colombiano, cifra que aumenta anualmente^{10,11,12}.

El valor del mercado de la coca y la cocaína varía en función de los precios y las cantidades de insumos y productos en distintos lugares. Por ejemplo, el precio del clorhidrato de cocaína aumenta desde los niveles observados en los laboratorios situados en el interior del país hasta el precio estimado en las fronteras internacionales de Colombia y vuelve a aumentar cuando está listo para su exportación¹³.

Si se acabara con la prohibición y se permitiera la producción y comercialización legal de productos industriales derivados de la hoja de coca (con usos nutricionales, culinarios, agrícolas y tradicionales), se abrirían oportunidades económicas para los productores, que en la actualidad se ven obligados a participar en el mercado de drogas ilícitas.

De la guerra a la construcción de la paz

El ascenso de Colombia en los mercados internacionales de drogas se puede dividir en etapas: el auge del tráfico de cannabis (1975-1984); el surgimiento de grandes grupos de narcotraficantes asociados a actos de terrorismo (1984-1994); el aumento de los conflictos internos (1994-2005)¹⁴; la desmovilización de los grupos paramilitares afiliados a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) (2003-2011); la implementación paralela del Plan Colombia; y la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en 2016, que dio lugar a la desmovilización gradual de los grupos guerrilleros.

Durante la primera etapa, la “bonanza marimbera”¹⁵, ni la sociedad ni las élites políticas se percataron de las implicaciones estructurales de la generalización del narcotráfico. Más bien, la entrada y disponibilidad de divisas procedentes del comercio internacional de drogas ilícitas estimuló la economía del país, aunque de forma desigual¹⁶.

La segunda etapa estuvo marcada por el auge de los carteles y de los narcotraficantes en la vida política, que trajeron consigo tácticas violentas para influir en la toma de decisiones judiciales y legislativas. La vida pública se vio amenazada, lo que obligó a la sociedad colombiana y a las élites políticas a reconocer los crecientes desafíos a la autoridad del Estado¹⁷.

Distintas figuras prominentes y carismáticas dominaban la escena, y los carteles de las ciudades de Cali y Medellín desempeñaron un papel clave debido a la riqueza y el poder que habían acumulado. El Gobierno de los Estados Unidos ejerció presión sobre el Gobierno colombiano, lo que dio pie a un conflicto armado abierto entre el Estado y los grupos delictivos organizados¹⁸.

La “guerra contra las drogas” pasó, de la teoría, a una práctica caracterizada por la violencia. Durante este tiempo, las FARC-EP consolidaron su presencia rural, controlaron los territorios donde se cultivaba coca e iniciaron un movimiento estratégico para garantizar la financiación y facilitar el apoyo social de las comunidades que estaban activas en el mercado de drogas ilícitas.

La era de los grandes grupos de narcotráfico culminó durante la presidencia de César Gaviria, con el asesinato en 1993 de Pablo Escobar, jefe del cartel de Medellín, tras un enorme saldo de pérdida de vidas y violencia extrema. Mientras se profundizaban las alianzas de narcotráfico entre la guerrilla colombiana y los grupos paramilitares, el consumo de drogas siguió en aumento a nivel internacional. Como Colombia no consiguió reducir la producción y el tráfico de sustancias ilícitas, los Estados Unidos redoblaron la apuesta y aplicaron sanciones al país en los años noventa. Muchos capos y miembros de la élite delictiva fueron asesinados, capturados u obligados a abandonar el poder, y los grupos de traficantes se fragmentaron, por lo que se formaron grupos más pequeños, dispersos y desconectados¹⁹. Aun así, la violencia no terminó.

La tradicional ruta de tráfico de drogas del Caribe se vio interrumpida debido al aumento de las operaciones militares y la vigilancia por radar en el Pacífico, por lo que se fueron estableciendo nuevas rutas marítimas y terrestres a través de Centroamérica y México hacia los Estados Unidos, por el océano Pacífico. Colombia aumentó su producción de cocaína hasta convertirse en el principal proveedor de los mercados europeos, lo que a su vez contribuyó al aumento de la demanda en la región²⁰.

Los grupos paramilitares de las AUC surgieron en respuesta a la inseguridad y forjaron alianzas con narcotraficantes y agentes económicos y estatales para eliminar a los políticos de la izquierda opositora y a sus seguidores en las comunidades rurales²¹. Estas estructuras paramilitares se asociaron con las élites regionales, tanto institucionales como políticas, fenómeno que se conoció como “parapolítica” a finales de la década de 1990 y principios de la década de 2000.

Con el fin de desarmar, desmovilizar y reinsertar a los paramilitares, el gobierno de Álvaro Uribe, que fue presidente entre 2002 y 2010, puso en marcha un proceso de justicia transicional²² con las AUC entre 2003 y 2006²³. Se celebraron ceremonias públicas de desmovilización y desarme de más de 30.000 combatientes de las AUC, un proceso que resultó muy criticado, ya que muchos exparamilitares pasaron a formar parte de bandas criminales (conocidas como “Bacrim”) y siguieron dedicándose al narcotráfico²⁴.

El Plan Colombia y su efecto en las políticas de drogas

Los Estados Unidos intensificaron su participación en las políticas colombianas en los años ochenta y noventa mediante el aumento de las asignaciones presupuestarias y la promoción de estrategias para hacer frente al narcotráfico, como la aspersión aérea de los cultivos de coca²⁵ y las operaciones militares y de inteligencia para capturar a los capos²⁶. Al desconfiar de la capacidad del Estado colombiano, los Estados Unidos ejercieron presión a través de la descertificación²⁷ (un mecanismo utilizado para declarar que un país incumple las obligaciones contraídas en virtud de los convenios y convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas) y mediante el endurecimiento de sus estrategias antinarcóticos²⁸.

Los Estados Unidos se habían declarado a favor de un proceso de paz, al mismo tiempo que negociaban el "Plan Colombia". Debido al inmenso componente militar de este plan, para 1999 Colombia era el tercer mayor receptor de ayuda militar estadounidense a nivel mundial, con un batallón antinarcóticos que operaba dentro del ejército colombiano^{29,30}. El Plan Colombia entró en vigor en el año 2000 e incluyó un componente militar que consistía en la recopilación de información, la compra de equipos y el desarrollo de la capacidad de la policía y los fiscales para contrarrestar el tráfico de drogas.

Entre 2000 y 2008, el ejército recibió 4.900 millones de dólares de ayuda del Gobierno de los Estados Unidos, principalmente en el marco del Plan Colombia, además de los recursos invertidos por la propia Colombia³¹. El componente humanitario del Plan Colombia se centró en la erradicación de los cultivos de coca, pero el recurso excesivo a la aspersión aérea con glifosato devastó las comunidades y el medio ambiente³².

El plan obtuvo resultados dispares. Según los Estados Unidos, el Plan Colombia ha sido un programa de asistencia militar de gran éxito, con una importante participación política y económica de todos los implicados, cuyo resultado fundamental es que hoy en día Colombia cuenta con una de las mayores fuerzas militares de América Latina. No obstante, los niveles de violencia aumentaron con el Plan Colombia y, en 2002, una cifra récord de 673.919 personas se vieron afectadas por el conflicto interno, principalmente al ser víctimas de desplazamientos forzados³³.

Si bien los cultivos ilícitos de coca se redujeron considerablemente en las regiones donde se llevó a cabo la erradicación, como el Putumayo, reaparecieron en zonas donde nunca antes se habían visto, en regiones costeras del Pacífico como Nariño y Chocó, lo que constituía un claro ejemplo del "efecto globo". La concentración casi exclusiva en la erradicación de los cultivos y el tráfico de las FARC-EP hizo que otras actividades ilícitas, como las que realizaban los grupos paramilitares, quedaran desatendidas. Las personas pobres de las zonas rurales fueron las más perjudicadas por estas intervenciones militares y de política pública. La movilidad por el país mejoró mucho para el sector de la población que disponía de recursos para viajar, pero no para los campesinos. En sentido general, la producción de cocaína no se redujo ni se suprimió.

"Nunca antes en la historia reciente ha habido una oportunidad como esta de atacar en su origen todos los aspectos del tráfico de drogas. También tenemos una importante oportunidad por el firme compromiso del Gobierno de Colombia de luchar contra el narcotráfico. Los Estados Unidos deberían aprovechar esta inusual oportunidad mediante su ayuda al Plan Colombia".

JOE BIDEN, CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS,
MAYO DE 2000



Un campesino transporta un saco de hojas de coca en un campo en el departamento de Guaviare, Colombia, el 25 de septiembre de 2017. (Raul Arboleda/AFP/Getty Images)



Un soldado cuida la seguridad de campesinos que erradican plantaciones de coca en las montañas al noreste de Medellín, Colombia, en 2014. © Raul Arboleda-AFP/Getty Images

EL IMPACTO DE LA PROHIBICIÓN DE LAS DROGAS EN LA SOCIEDAD COLOMBIANA

La infiltración en las instituciones cívicas y democráticas

Una de las grandes contradicciones de la situación de Colombia es que, a pesar de más de 50 años de conflicto, la democracia se ha mantenido estable³⁴, y nunca ha dado paso a una dictadura. Desde el punto de vista estructural y en comparación con sus países vecinos, las instituciones democráticas de Colombia son estables en cuanto a su nivel de desarrollo, con independencia judicial e instituciones dirigidas por civiles³⁵. Aunque el Estado tiene enormes carencias, el país también se enfrenta a otros déficits, entre ellos el poder que tienen los grupos delictivos organizados y los grupos paramilitares, así como las violaciones de los derechos humanos por parte de las autoridades legales. Así pues, la paradoja colombiana es que la intensificación del conflicto y la modernización del Estado se han producido en paralelo³⁶.

El narcotráfico ha provocado las rupturas más radicales de la historia reciente del país, al cambiar los órdenes sociales regionales dentro de Colombia y las instituciones formales e informales que rigen la vida económica y política del país³⁷. El poder económico de las organizaciones delictivas y la frágil presencia del Estado en algunas partes de Colombia han permitido que los actores de las industrias ilegales asuman posiciones de poder político a nivel local y desempeñen funciones pseudoestatales, ya sea sustituyendo a los actores estatales o mediante su patrocinio³⁸.

El escándalo de la parapolítica

El episodio más revelador de la infiltración de las estructuras delictivas en la política colombiana fue el escándalo de la parapolítica. Se descubrió que las estructuras paramilitares implicadas en la economía ilegal de la droga habían alcanzado los niveles más altos del poder político. Hacia 2008, el 35% de los senadores y el 13% de los representantes del Congreso eran objeto de investigaciones por sus vínculos con los grupos paramilitares³⁹. Esta crisis también afectó a otros países de América Latina.

Los grupos paramilitares obtuvieron importantes recursos mediante su participación en el negocio del narcotráfico, que utilizaron para financiar la capacidad militar y estratégica que les permitiría tomar el control de la vida civil y política⁴⁰. Varios estudios confirman que a nivel departamental el Estado delegó funciones de la seguridad pública en los paramilitares o toleró que estos emprendieran acciones unilaterales⁴¹.

Los grupos armados como proveedores de bienestar social

Aunque las FARC-EP habían considerado anteriormente que la producción y el tráfico de drogas era una actividad capitalista y, por lo tanto, contrarrevolucionaria, en 1982 el grupo se incorporó a ella de todos modos⁴². Para ese entonces, las FARC-EP también se habían dado cuenta de que su oposición al comercio de la droga había puesto a las poblaciones locales en su contra⁴³. La participación del grupo en el comercio de la droga consistía en que actuaban como intermediarios entre los coccaleros y los narcotraficantes, con el fin de proteger la producción, cobrar "impuestos" a los traficantes, fijar precios y ejercer el control de los territorios.

El grupo también funcionaba como regulador social, pues proporcionaba mecanismos de gobernanza para la protección de la agricultura y los bosques (cuando esto servía a sus intereses), resolvía disputas entre vecinos y hacía cumplir su propia ley en la vida económica y social. La ley de este grupo guerrillero se imponía con la intimidación y el castigo, siempre mediante las armas.

Las economías ilícitas a menudo representan para los actores no estatales una oportunidad de funcionar como "protoestados" al regular la actividad económica y la vida social⁴⁴. Si también se tienen en cuenta las motivaciones políticas de estos grupos armados, es posible analizar el tejido social que apoyó a estos grupos armados ilegales, a pesar de sus atrocidades. Tal es el caso de la economía de la coca, en cuyo control las FARC-EP desempeñaron un papel clave, mientras que la capacidad de acción del Estado era escasa, particularmente en las regiones de cultivo y producción de coca.

Las comunidades rurales y los pequeños agricultores

Las comunidades cultivadoras de coca en Colombia están formadas por campesinos que técnicamente gozan de una protección constitucional específica⁴⁵ debido a la desigualdad socioeconómica a la que se enfrentan, incluido su acceso a la tierra y a la propiedad.

En cuanto a la distribución de la tierra, Colombia es el país más desigual de América Latina⁴⁶ y, para los campesinos que cultivan coca, las políticas antidroga represivas han tenido al menos tres efectos negativos principales:

- En primer lugar, la combinación de la estrategia de conainsurgencia y la estrategia antinarcóticos convirtió a los campesinos en blanco de los actores armados. Las fuerzas armadas los acusaban de ayudar a los grupos guerrilleros, mientras que los guerrilleros los acusaban de dar información a los militares sobre su paradero. Los paramilitares se centraron en matar a cualquier persona de las zonas rurales que fuera defensor de los derechos humanos o líder comunitario, o que se opusiera a sus actividades.

Esto fue confirmado por los hallazgos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), publicados en 2022: “Desde mediados de los años ochenta, al menos, los cultivadores y pobladores de territorios con coca y marihuana han sufrido la violencia de los choques entre los distintos grupos armados que han tratado tanto de controlar el mercado de la cocaína como de llevar a cabo una guerra insurgente-conainsurgente en la que la población civil ha sido afectada en primer término”.

- En segundo lugar, las comunidades rurales han sido las más perjudicadas por la fumigación de los cultivos con glifosato. Como resultado de estas operaciones, los campesinos han perdido sus cultivos, sus ingresos y las inversiones que habían realizado en sus fincas. Los productos químicos han contaminado las fuentes de agua y el medio ambiente circundante, y las personas han sufrido graves daños a la salud. El acceso a los servicios sociales básicos es escaso y las comunidades a menudo tienen que abandonar sus territorios en busca de oportunidades⁴⁷. Esto también fue confirmado por los hallazgos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), publicados en 2022: “Abordar los cultivos de coca y los procesamientos primarios exclusivamente desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo y no como un problema de seguridad nacional. Esto implica: desmilitarizar la respuesta del Estado frente a los cultivos, los territorios y las poblaciones afectadas y renunciar definitivamente, sobre la base de la evidencia, a la aspersión [de los cultivos] con glifosato”.
- Por último, las políticas de drogas han provocado nuevas rupturas en el tejido social y en los niveles de confianza entre las comunidades más marginadas y el Estado. La falta de compromiso en la implementación del proceso de paz, y la priorización de los mecanismos de erradicación forzosa sobre las estrategias de desarrollo rural, han degradado aún más la relación. Las protestas sociales se han generalizado en algunas regiones cocaleras del país. Desde 1996, los cocaleros han protagonizado marchas de protesta. Su principal reivindicación es el derecho a la ciudadanía (por tratarse de regiones geográficas de reciente colonización, donde no está consolidada la idea básica de ser reconocidos como interlocutores de pleno derecho con el Estado)⁴⁸.

La penalización, el recurso excesivo a la privación de libertad y los obstáculos a la atención de salud

La histórica sentencia C-221⁴⁹ de la Corte Constitucional de Colombia en 1994 sentó un precedente en Colombia y en toda América Latina al garantizar la despenalización de las personas que usan drogas, y salvaguardar su derecho a la autonomía y al libre desarrollo de la personalidad. A pesar de este avance judicial, el enfoque que aplica Colombia a las personas que usan drogas es contradictorio en la práctica. La respuesta sanitaria es débil, mientras que los mecanismos de aplicación de la ley y el sistema judicial siguen aplicando un enfoque punitivo respecto de la fiscalización de drogas. Colombia no es la excepción a la explosión mundial del uso de las penas de prisión para el narcotráfico y el enjuiciamiento de personas de bajos recursos económicos, que tienen empleos informales y son fáciles de sustituir dentro de la cadena de tráfico de drogas⁵⁰.

Entre 2000 y 2015, la población carcelaria en Colombia aumentó un 141%, pero el número de encarcelados por delitos de drogas aumentó a un devastador nivel del 289%⁵¹. En 2015, el total de personas encarceladas se cifraba en 120.444, de

las cuales 24.374 (o el 20,24%) lo fueron por delitos relacionados con drogas⁵². No hay forma de medir el costo para los individuos y las comunidades de encarcelar a las personas por delitos leves relacionados con drogas, pero el costo para la sociedad de mantener a las personas encarceladas en Colombia se estimó en 2.370 billones de pesos colombianos o 1.184 millones de dólares en 2014⁵³.

Los enfoques punitivos respecto de las drogas no contribuyen a frenar el mercado ilegal mundial, pero sí socavan la salud y la subsistencia de los sancionados, además de desviar la atención y los recursos de los programas sociales, económicos y sanitarios que se necesitan desesperadamente para buscar soluciones a las causas subyacentes.

La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) destaca que “mientras que se avanza a la regulación, es necesario racionalizar la acción penal, aplicando el principio de proporcionalidad de la respuesta penal frente a la gravedad del delito, concentrando su ejercicio en los actores de la cadena que generan violencia, lavan dinero y se lucran de las actividades ilegales. También es necesario aplicar medidas alternativas a la privación de la libertad, e impulsar la excarcelación y otras medidas para la inclusión social y productiva y la atención psicosocial de personas privadas de la libertad por delitos menores”.

Actualmente en Colombia hay una elevada prevalencia del consumo de drogas entre las personas que se encuentran encarceladas. En 2007, las Naciones Unidas informaron que el 60% de las personas encarceladas habían consumido alguna droga en el último año, frente al 2,27% de la población general que había consumido cannabis en el año anterior⁵⁴. Entre los niños encarcelados (menores de 18 años), las cifras también son elevadas: el 25,4% de los varones menores y el 30,1% de las menores que están en la cárcel cumplen los criterios de drogodependencia⁵⁵.

Además, las personas que usan drogas tienen más probabilidades de entrar en conflicto con las autoridades y experimentar abusos de los derechos humanos. En un estudio reciente sobre los casos de brutalidad policial en Colombia se determinó que, en comparación con otros factores de riesgo, las personas que usan drogas fueron la población más propensa a experimentar abusos, con 3.214 casos documentados entre 2017 y 2019, seguidos por 1.492 casos documentados de afrocolombianos⁵⁶. Las situaciones de vulnerabilidad se ven agravadas cuando se aplica un enfoque punitivo a las drogas y afectan de forma desproporcionada a quienes disponen de menos recursos para defenderse.

Los servicios y recursos para la reducción de daños no se han ampliado con el mismo rigor que el gasto militar. Aunque existen programas limitados de agujas y jeringuillas y de metadona, la terapia de sustitución con opioides se utiliza principalmente como estrategia de desintoxicación⁵⁷, y no como parte de programas terapéuticos integrales. El acceso a la metadona está muy limitado por tratarse de una “sustancia fiscalizada” que solo se distribuye a través del Gobierno, lo que puede provocar largos retrasos y crear obstáculos de acceso.

La distribución de naloxona entre pares sigue siendo muy restringida. Entre 2015 y 2017 funcionó un programa de naloxona, pero cerró en enero de 2018. Actualmente el Gobierno retiene la naloxona en la aduana⁵⁸ y no existen instalaciones de consumo supervisado para personas que usan drogas.

La financiación de los servicios de reducción de daños ha disminuido en los últimos años, ya que se ha reducido el apoyo internacional y no se han aumentado los fondos gubernamentales. Además, la pandemia de COVID-19 aumentó las barreras en los servicios de salud pública, como la reducción de daños, y obstaculizó el acceso seguro a medicamentos esenciales para el alivio del dolor⁵⁹.

El acceso a medicamentos esenciales fiscalizados para el alivio del dolor, en particular los opioides, en un marco de fiscalización de las sustancias, sigue siendo difícil para gran parte de la población colombiana. Los requisitos administrativos hacen que ni el Gobierno ni la industria farmacéutica ni los trabajadores de la salud estén dispuestos a asumir cargas adicionales para garantizar el acceso⁶⁰. El estigma y la falta de voluntad para prescribir medicamentos fiscalizados contribuyen a crear barreras culturales y sociales que hacen que los pacientes tengan que soportar dolores innecesarios. Las comunidades rurales son las más propensas a sufrir dolores evitables, ya que su consumo per cápita de medicamentos opioides es menor que en las ciudades⁶¹.

LA POLÍTICA DE DROGAS DE COLOMBIA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA (DE 2010)

Durante los dos períodos de gobierno de Santos (2010-2018), Colombia promovió una amplia reforma de la política de drogas a nivel nacional y multilateral⁶². Desafortunadamente, el período de gobierno del presidente Duque (2018-2022) representó un importante retroceso en lo que se refiere a la voz de Colombia en la esfera internacional y en las políticas a nivel nacional. Su gobierno asumió una postura más conservadora hacia la comunidad internacional, mientras que en el ámbito nacional insistió en reanudar políticas como la aspersión aérea de los cultivos con glifosato y los intentos de aplicar sanciones administrativas a las personas que consumen drogas.

En agosto de 2022, el gobierno de Gustavo Petro prestó juramento. El presidente, que es un prominente líder político de izquierda y ex guerrillero y congresista, y la vicepresidenta Francia Márquez, primera vicepresidenta de Colombia que es mujer y negra, se han comprometido a reformar las políticas de drogas, y han pedido que los países que apoyan la construcción de la paz en Colombia reconozcan el fracaso de la guerra contra las drogas y apoyen la reforma.

Colombia ha desempeñado un papel crucial a la hora de elevar el debate multilateral sobre la política de drogas y las alternativas al enfoque punitivo. A partir de 2009, el ex presidente César Gaviria formó parte de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que rompió muchos tabúes cuando ex jefes de Estado y autoridades de alto nivel se pronunciaron en contra de la prohibición de las drogas y comenzaron a proponer políticas realistas en materia de drogas.

Los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, y Ernesto Zedillo, de México, junto con otros intelectuales y personalidades de renombre, declararon que la llamada "guerra contra las drogas" había sido un fracaso y aportaron su firme autoridad moral y su liderazgo para promover políticas de drogas más realistas.

En 2012, la Organización de los Estados Americanos (OEA) celebró la Cumbre de las Américas en Cartagena, donde el presidente Juan Manuel Santos consiguió incluir la política de drogas en la agenda de los debates de los jefes de Estado⁶³. El documento final de la Cumbre proporcionó a la OEA el primer mandato para preparar un informe en dos partes sobre los esfuerzos y las medidas alternativas en materia de fiscalización de drogas.

El innovador informe tenía dos vertientes: la sección titulada "El problema de las drogas en las Américas" fue presentada al Gobierno colombiano en 2013⁶⁴. En la sección "Escenarios" se exponían cuatro vías que los Estados miembros podrían tener en cuenta al construir sus estrategias nacionales de fiscalización de drogas: "Juntos", "Caminos", "Resiliencia" y "Ruptura"⁶⁵.

En el escenario de los "Caminos" se exploró cómo podría ser la regulación legal de las drogas, y cómo los Estados podrían ejercer un mayor control sobre el mercado y reducir las violaciones de los derechos humanos. El presidente Juan Manuel Santos recibió el informe y se aseguró de que todos los jefes de Estado de la región también lo hicieran, con el objetivo de fomentar un debate más amplio sobre los esfuerzos en materia de política de drogas.

Además, Colombia se sumó a México y Guatemala en 2012 para convocar un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas que se celebró en 2016⁶⁶, donde los jefes de Estado de los tres países abogaron por un enfoque basado en los derechos humanos, la salud pública y el desarrollo sostenible en la aplicación de los convenios y convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas⁶⁷.

Esta iniciativa tuvo como fruto la coordinación regional y mundial para consolidar un grupo de países orientados a la reforma que pudiera servir de contrapeso al bloque prohibicionista dentro de las Naciones Unidas. Lamentablemente, el documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas se redactó y acordó principalmente en Viena, en la Comisión de Estupefacientes, sin negociarse apenas en la reunión de la Asamblea General.

Mientras el Gobierno colombiano pedía un mayor debate internacional sobre las cuestiones relacionadas con la fiscalización de drogas, también emprendió delicadas negociaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), entre 2012 y 2016. En el subsiguiente Acuerdo de Paz, de seis puntos, el cuarto punto se refería a la solución integral al problema de las drogas ilícitas. Existía la ambición y la voluntad política de pasar la página sobre el turbulento y violento pasado de Colombia. Desde entonces, sin embargo, el progreso se ha visto impedido por el cambiante panorama político, la falta de continuidad de las políticas y el dinámico mercado ilícito de la cocaína.

Con la excepción del gobierno de Duque, Colombia ha tenido visión de futuro en su política de drogas durante los últimos años. En la anterior legislatura una amplia alianza interpartidista que promueve una agenda de reforma de la política de drogas presentó un proyecto de ley sobre la regulación estricta y legal de la coca y la cocaína que privilegia las reparaciones a los coccaleros⁶⁸ y se han presentado iniciativas sobre la regulación legal del consumo de cannabis por adultos con el fin de complementar el ya floreciente (y legal) mercado del cannabis medicinal.

El nuevo congreso ya ha presentado tres proyectos de ley para regular el cannabis. En reuniones de alto nivel, por ejemplo, en las Naciones Unidas, y el presidente Petro se ha manifestado firmemente a favor de la necesidad de dejar atrás el enfoque represivo sobre las drogas y de aplicar un enfoque en que la vida y la paz sean elementos centrales de las políticas.

EL ACUERDO DE PAZ: NUEVAS IDEAS PARA LA POLÍTICA DE DROGAS

Entre 2012 y 2016, el gobierno de Santos puso en marcha un amplio proceso de paz con las FARC-EP. El Acuerdo de Paz resultante fue firmado el 24 de agosto de 2016 y ratificado por el poder legislativo el 28 y el 30 de noviembre de 2016*.

La reducción y el desmantelamiento del cultivo ilícito de la hoja de coca fue uno de los pilares del acuerdo, basado principalmente en la sustitución voluntaria de cultivos, acompañada de programas gubernamentales para superar las condiciones estructurales de la pobreza, incluida una amplia reforma rural. Estos programas debían aplicarse en las zonas del país con mayores niveles de cultivo de coca.

Según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), 450.664 personas perdieron la vida a causa del conflicto armado entre 1985 y 2018. Los grupos paramilitares fueron responsables del 45% de esas muertes; los grupos guerrilleros, del 27%, y los agentes estatales, del 12%. Además, la CEV estima que, entre 1985 y 2016, el número de víctimas de desapariciones forzadas ascendió a 121.768⁶⁹.

La frustración institucional provocada por el fracaso de las políticas de control de los cultivos, el tráfico y el consumo repercutió en que las drogas y las políticas conexas se incluyeran en la agenda de las incipientes conversaciones de paz entre el gobierno de Santos y las FARC-EP en 2012. La implicación de las FARC-EP en los mercados ilegales de drogas, y el consenso generalizado de que el narcotráfico había transformado y agravado el conflicto armado en curso, sirvieron de detonantes para hacer que este tema se tuviera en cuenta en la mesa de negociación⁷⁰.

En el texto del Acuerdo de Paz se reconoce que “la construcción de una paz estable y duradera supone la disposición por parte de todos y todas de contribuir con el esclarecimiento de la relación entre el conflicto y el cultivo, la producción y la comercialización de drogas ilícitas y el lavado de activos derivados de este fenómeno, para que jamás el narcotráfico vuelva a amenazar el destino del país”⁷¹.

Aunque las FARC-EP antes se habían mostrado reacias a admitir su participación en el narcotráfico, las conversaciones de paz animaron al grupo a reconocer su papel. Asimismo, el Estado aceptó que la persistencia de los cultivos ilícitos en algunas partes del país se debía a la falta de un desarrollo rural efectivo que se había traducido en pobreza, marginación general, una débil presencia institucional y la existencia de organizaciones de narcotraficantes⁷².

* La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) es parte del sistema integral de justicia transicional creado mediante el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Las otras dos instituciones del sistema son la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UPBD). La CEV tenía un mandato de tres años, y la Corte Constitucional le concedió una prórroga de siete meses, debido a los retrasos en su labor provocados por la pandemia del COVID. Cuenta con once miembros (los Comisionados). Dos de ellos han fallecido y uno renunció apenas unos meses antes de la publicación del informe final. La Comisión dejará de funcionar desde el 28 de agosto, y se establecerá un comité de seguimiento y monitoreo que funcionará durante siete años con el fin de garantizar la implementación del legado de los hallazgos y recomendaciones.

Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad (CEV) de Colombia *

En junio de 2022, después de tres años de trabajo, la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV)** hizo público su informe final como parte del sistema de justicia transicional establecido por el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP.

La CEV tenía un mandato de tres años y la Corte Constitucional le concedió una prórroga de siete meses debido a las demoras relacionadas con el COVID-19. La CEV terminó su mandato el 28 de agosto de 2022 y, entre otras cosas, estableció un "Comité de Seguimiento y Monitoreo" (CSM), que funcionaría durante siete años con el fin de preservar el legado y asegurar la implementación de los hallazgos y recomendaciones.

El capítulo de los *hallazgos y recomendaciones* del informe final de la CEV contiene una subsección titulada "Conclusiones: factores de persistencia ligados al narcotráfico" en la que se incluye una importante exhortación y advertencia: "Si Colombia no encuentra, como sociedad, una solución de fondo y negociada nacional e internacionalmente al problema del narcotráfico, el conflicto armado continuará. La Comisión considera que se necesita reconocer y replantear el problema del narcotráfico y encontrar los caminos políticos, económicos, éticos y jurídicos de salida en debates de fondo y procesos de concertación que permitan la comprensión, regulación e integración económica, social y política de esa actividad" (CEV, 2022, página 457).

Los hallazgos contienen cuatro aspectos centrales y transversales:

1. El modelo delictivo basado en la acumulación de riqueza y poder, que se sostiene sobre la violencia y está representado por el narcotráfico, ha permeado todos los sectores de la sociedad, desde la producción hasta las corrientes económicas legales. Como resultado, el modelo se imbricó con el conflicto y reforzó las prácticas delictivas.
2. Las dimensiones políticas del narcotráfico han entorpecido los procesos de democratización del país. Además de los recursos monetarios que proporcionó a los actores armados, el narcotráfico también financió a grupos políticos locales y nacionales, lo que distorsionó los procesos democráticos y corrompió las instituciones estatales.
3. El actual paradigma de la guerra contra las drogas ha sido un fracaso para Colombia. No sirvió para desmontar los aspectos delictivos, políticos y económicos del narcotráfico y activó narrativas de criminalización mediante el uso de la violencia y de estrategias con consecuencias negativas, como la aspersión con glifosato, que generó impactos en poblaciones y comunidades enteras.
4. El narcotráfico es un factor fundamental de la persistencia y lo seguirá siendo mientras la prohibición de las drogas sea la norma. Si el "problema de las drogas" no se afronta mediante un enfoque regulatorio, seguirán los conflictos armados.

La CEV ofrece dos posibles vías para el cambio: (i) la transición hacia la regulación legal estricta de las drogas; y (ii) la cooperación internacional sobre políticas de drogas.

* Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Informe: HAY FUTURO SI HAY VERDAD. Hallazgos y recomendaciones de la Comisión de la Verdad de Colombia. Bogotá, junio de 2022. https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/INF_JEP_28062022CEVNR_2022.htm

i. La transición hacia la regulación legal

Se trata de una recomendación enmarcada en el corto plazo y dirigida al Gobierno colombiano, a través del Congreso, la Fiscalía General y la rama judicial. Si bien apunta a la implementación de un cambio sustancial en las políticas de drogas que permita transitar hacia su regulación legal, también abarca otras medidas que se deben tomar dentro de las limitaciones de las actuales políticas de drogas (el prohibicionismo), que contribuyan a la obtención de mejores resultados y se basen en los principios constitucionales y los derechos humanos.

En concreto, se formulan las siguientes recomendaciones a corto plazo:

- ◇ Liderar y promover un debate internacional con el fin de modificar el régimen global basado en la prohibición de las drogas y avanzar hacia un régimen regulatorio.
- ◇ Generar espacios de interlocución y diálogo con las autoridades territoriales y étnicas y otros interesados, con el fin de garantizar su participación en el proceso de reforma de la política de drogas.
- ◇ Crear espacios de diálogo con las comunidades de manera que puedan compartir sus testimonios sobre los impactos ambientales, sociales, culturales y políticos del narcotráfico y la política prohibicionista, y las diferentes formas de atenderlos y superarlos.
- ◇ Abordar la producción de coca desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo y no como un problema de seguridad nacional. De esto se pueden derivar dos medidas fundamentales:
 - Desmilitarizar la respuesta del Estado frente a los cultivos y las comunidades afectadas y renunciar definitivamente, sobre la base de la evidencia, a la aspersión con glifosato.
 - Rediseñar las estrategias para hacer frente a los cultivos de coca, marihuana y amapola (adormidera) con la participación de las comunidades indígenas y campesinas. Ello incluye el cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del Acuerdo de Paz.
- ◇ Realizar los ajustes institucionales necesarios para garantizar que las políticas frente al consumo de drogas se basen en la prevención y la atención.
- ◇ Revisar los indicadores utilizados para medir el éxito de las políticas de drogas.
- ◇ Respetar y preservar los conocimientos tradicionales de comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas, para que tengan una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la regulación legal.
- ◇ Garantizar la financiación para la investigación interdisciplinaria de los usos alternativos de la hoja de coca y la marihuana.
- ◇ Racionalizar la acción penal, aplicar medidas alternativas a la privación de la libertad e impulsar la excarcelación de personas privadas de la libertad por delitos menores.

ii. La cooperación internacional

Se trata de una recomendación enmarcada en el mediano plazo y dirigida al Gobierno colombiano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que reformule su política internacional frente a las drogas, en particular con el Gobierno de los Estados Unidos. Mediante esta recomendación se intenta contribuir a que el país y el debate internacional avancen hacia la regulación legal y hacer que la cooperación internacional sea más transparente.

** La Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) es parte del sistema integral de justicia transicional creado mediante el Acuerdo de Paz de 2016 entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP. Las otras dos instituciones del sistema son la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UPBD). La CEV tenía un mandato de tres años, y la Corte Constitucional le concedió una prórroga de siete meses, debido a los retrasos en su labor provocados por la pandemia del COVID. Cuenta con once miembros (los Comisionados). Dos de ellos han fallecido y uno renunció apenas unos meses antes de la publicación del informe final. La Comisión dejará de funcionar desde el 28 de agosto, y se establecerá un comité de seguimiento y monitoreo que funcionará durante siete años con el fin de garantizar la implementación del legado de los hallazgos y recomendaciones.

El punto 4 del Acuerdo de Paz: la esperanza de una paz sostenible

La implementación del Acuerdo de Paz se dividió en tres fases centradas en indicadores a corto plazo (2017-2019), a mediano plazo (2020-2022) y a largo plazo (2023-2031)⁷³. En dependencia del contenido y el calendario de cada componente del Acuerdo de Paz, los indicadores y los plazos se han cumplido en distintos grados.

El Acuerdo de Paz consta de seis puntos principales. El punto 1 es la Reforma Rural Integral (RRI), que pretendía abordar la necesidad estructural de la reforma agraria, un factor que se remonta al siglo XIX y que ha perpetuado la existencia de los cultivos ilícitos. La desigualdad estructural histórica en las zonas rurales del país es generalizada, ya que en Colombia el 1% de la población posee el 81% de las tierras⁷⁴. Uno de los principales y continuos retos del Acuerdo consiste en garantizar una implementación participativa e incluyente que genere confianza entre el Estado y las comunidades locales⁷⁵.

Las negociaciones se orientaron a la promoción de una paz sostenible, para lo cual se planteó reducir las brechas socioeconómicas existentes entre las zonas rurales y urbanas, reincorporar a los antiguos combatientes, proteger los derechos humanos y velar por la igualdad étnica y de género. La Reforma Rural Integral (RRI) y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) pretendían ampliar el enfoque más allá de las plantas, pues se comprendía que las condiciones de vida, los programas sociales y de desarrollo, y el acceso y la propiedad de la tierra en las zonas rurales debían mejorarse y transformarse para poder superar el problema de los cultivos ilícitos de coca. Sin embargo, no se tuvo en cuenta la persistente demanda mundial de cocaína.

El punto 2 se centraba en la participación política. Según todos los indicadores, Colombia apenas ha cumplido el 50% de sus objetivos de participación. El propósito del punto 3 era poner fin al conflicto y su indicador más claro sería el cese del fuego. Sigue habiendo dificultades en ese sentido, aunque el 43% de los ex combatientes han recibido apoyo económico para emprender proyectos productivos a través de los mecanismos específicos del Acuerdo⁷⁶. Será necesario realizar un estrecho seguimiento de estos proyectos para garantizar el éxito de la reinserción. Sigue habiendo situaciones de violencia contra los ex combatientes: más de 250 personas fueron asesinadas entre el momento en que se depusieron las armas en 2016 y el mes de julio de 2020⁷⁷.

El punto 4 del Acuerdo de Paz consta de tres componentes principales:

- 4.1: El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)
- 4.2: Los programas de salud pública y prevención, y
- 4.3: La búsqueda de soluciones a la producción y la comercialización de sustancias psicoactivas.

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) fue diseñado como componente clave de la Reforma Rural Integral (RRI). Sin embargo, los avances respecto del punto 1 influyen directamente en los resultados del punto 4. El programa voluntario de sustitución de cultivos tenía como objetivo ayudar a las familias a desarrollar y mantener un proyecto productivo. Aunque se ha avanzado en la promoción del diálogo y en la firma de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA), sigue habiendo dificultades debido a la falta de coordinación entre la Agencia Nacional de Tierras y los ministerios encargados de implementar el PNIS⁷⁸.

Los retrasos en los proyectos productivos de transición a la legalidad menoscaban la confianza entre el Gobierno y las comunidades. El gobierno de Duque esgrimía la baja tasa de implementación y el aumento de la producción de cocaína para justificar la vuelta al uso del glifosato, pasando por alto las evidencias de su vínculo con el cáncer, las afectaciones cutáneas y los abortos espontáneos⁷⁹. El nuevo presidente Petro se ha comprometido a reforzar la implementación del Acuerdo de Paz y, específicamente, a excluir el uso de la aspersión aérea como mecanismo para reducir los cultivos de coca.

El punto 5 del Acuerdo de Paz coloca a las víctimas en primer plano, al proponer un modelo de justicia transicional que incluye reparaciones, la restitución de tierras y la creación de una Comisión de la Verdad, que incluye la participación de ex combatientes, paramilitares y miembros de las fuerzas armadas, así como otras partes en el conflicto.



Retos y consecuencias negativas de la implementación

El ambicioso programa enmarcado en el punto 4.1 ha tropezado con enormes dificultades, las cuales han afectado directamente a la vida y la seguridad de los campesinos que han decidido participar en el programa voluntario de sustitución de cultivos.

El problema principal es la falta de coordinación de la RRI, sobre todo respecto de la aprobación de siete Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral, así como el hecho de que no se amplió la inscripción para la distribución de tierras ni se buscaron las tierras para distribuir las, por lo que en la práctica hay muy pocas tierras disponibles para quienes las necesitan⁸⁰.

También se han destinado importantes fondos a subsidiar a las familias cocaleras, pero sin garantizar un acceso legal a las tierras, los medios para transportar las cosechas al mercado ni el acceso a servicios públicos básicos. El gobierno de Duque redujo el número de familias participantes a 99.000 (aunque casi el doble de ese número había expresado su interés en participar).

Además, en lugar de respetar los acuerdos colectivos comunitarios anteriores, el Gobierno buscó acuerdos individuales. La desconfianza generada por estas acciones podría resultar irreparable y, para el nuevo gobierno de Petro, será difícil lograr un equilibrio entre el cumplimiento de los compromisos y la introducción de los ajustes necesarios en el programa de políticas.

Un segundo problema estructural se refiere a la débil capacidad institucional para colmar los vacíos dejados por las FARC-EP tras su retirada de los territorios que controlaban. La inseguridad es la norma en las zonas rurales, y los ataques contra ex combatientes, líderes sociales y defensores de los derechos humanos se producen principalmente donde la actividad estatal es limitada y donde los actores y las economías ilegales tienen más poder⁸¹.

Según las Naciones Unidas, el 75% de los asesinatos de ex combatientes en 2020 tuvieron lugar en zonas rurales, el 75% en municipios con cultivos ilícitos y el 72% en lugares donde se están implementando programas de desarrollo. Estos porcentajes aumentan aún más cuando se considera el asesinato de líderes sociales, ya que el 98% de estos se producen en municipios con producción de drogas y minería ilegal⁸². Esta realidad amenaza a los líderes del PNIS y al proceso de reinserción de los ex combatientes y desestabiliza los esfuerzos de consolidación de la paz.

Un tercer problema se refiere a la coexistencia de estrategias para la eliminación de la coca que entran en conflicto entre sí, con la sustitución voluntaria y algunos proyectos productivos por un lado y la erradicación forzosa por otro. Esto ha generado

desconfianza entre las comunidades y no satisface sus necesidades, lo que las deja en una precaria situación de ilegalidad o desplazamiento.

Los cultivos de coca se redujeron de 154.000 en 2019 a 143.000 en 2020, una diferencia de 11.000 hectáreas, pero en el 2021 registraron un histórico aumento del 43%, pasando a 204.000. Sin embargo, la producción potencial de clorhidrato de cocaína aumentó un 14%, lo que demuestra que la reducción de los cultivos no implica necesariamente que se reduzca la producción, debido principalmente a los avances tecnológicos⁸³. El gobierno de Duque invirtió más en la erradicación que en los programas de sustitución y Colombia tiene hoy casi siete veces más equipos de erradicación de los que tenía durante el gobierno de Santos⁸⁴.

Donde se han incrementado las actividades de erradicación, también se han intensificado los conflictos sociales y la violencia. Los líderes locales y los campesinos que defienden la sustitución de cultivos siguen siendo víctimas de amenazas y asesinatos, y la respuesta institucional a esta crisis de derechos humanos ha sido limitada. Aunque hay estadísticas contradictorias, la crisis sigue siendo clara. Entre enero de 2016 y mayo de 2019 se registraron 486 asesinatos de líderes comunitarios⁸⁵. En los primeros seis meses de 2019, unos doce defensores de los derechos humanos o líderes comunitarios fueron asesinados cada mes⁸⁶. Según las Naciones Unidas, 378 líderes sociales han sido asesinados desde la firma del Acuerdo en 2016⁸⁷.

Según recientes sentencias, la Corte Constitucional de Colombia ha impuesto a los tres gobiernos colombianos venideros la obligación de implementar el Acuerdo de Paz, mediante la elaboración y el diseño de planes a escala departamental y local. Sin embargo, la falta de voluntad política para implementar plenamente el Acuerdo de Paz bajo el gobierno de Duque ha frenado el progreso y ha menoscabado la confianza entre el Estado y las comunidades participantes.

Uno de los retos principales para el nuevo gobierno será recuperar la confianza en las políticas refrendadas en el Acuerdo de Paz, lo que dependerá ante todo de que existan formas de participación efectivas. La actual crisis humanitaria que afecta a los líderes sociales y los defensores de los derechos humanos supone un riesgo aún mayor para el proceso de paz, sobre todo cuando el gobierno no se esfuerza por garantizar su seguridad.

La ausencia continuada del Estado y de proyectos productivos en las zonas rurales facilita y fortalece la presencia tanto de grupos disidentes de las FARC-EP como de otros actores no estatales, entre ellos el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que pueden tener reivindicaciones políticas o sociales y se mueven por intereses económicos⁸⁸.



El Glifosato en primer plano

Colombia es, junto con Sudáfrica⁸⁹, uno de los pocos países del mundo que han recurrido a la aspersión aérea con sustancias tóxicas para la erradicación de cultivos ilícitos. Este es uno de los métodos más controvertidos para la fiscalización de drogas: a pesar de que se ha aplicado durante casi veinte años, no ha dado resultados sostenibles, ha tenido elevados costos económicos y ha puesto en peligro la salud, el medio ambiente y la coexistencia social. Durante su aplicación, de 1999 a 2015, se fumigaron casi 2 millones de hectáreas con una mezcla de glifosato y otros productos agroquímicos tóxicos para eliminar los cultivos de coca.

Si bien el Acuerdo de Paz no excluye la posibilidad de que el Gobierno colombiano recurra a esta medida, sí exige que sea como último recurso, después que se hayan probado todos los demás mecanismos para eliminar los cultivos ilícitos, incluida la sustitución voluntaria.

La cantidad de glifosato que se utiliza en la erradicación de cultivos ilícitos es de 10,4 litros por hectárea, cuatro veces más que el uso recomendado del producto en la agricultura comercial. Según un estudio realizado en 2016 por Daniel Mejía, hay que fumigar como mínimo 13 hectáreas para erradicar una sola hectárea de coca⁹⁰. Daniel Mejía estimó que el costo por hectárea sería de 2.400 dólares, lo que significa que la erradicación de 50.000 hectáreas de coca con glifosato le costaría al Estado colombiano 120 millones de dólares.

Aunque todavía existe cierta incertidumbre sobre la magnitud y el mecanismo de los daños provocados por el glifosato, hay un nivel razonable de consenso para concluir que su uso provoca daños oculares, cutáneos y a la salud reproductiva y hace que aumente el riesgo de abortos espontáneos⁹¹.

En 1998, durante una operación de fumigación en una zona rural de Solita, Caquetá, Yaneth Valderrama fue víctima de la aspersión aérea. Sufrió un aborto espontáneo unos días después del episodio y falleció unos meses después, a los 27 años. Después de recurrir a todas las instancias de la jurisdicción nacional, su familia presentó el caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), cuyo informe de admisibilidad se publicó en 2019⁹².

Colombia también ha sido demandada ante cortes constitucionales en varias otras ocasiones por el uso del glifosato, pues esa política viola los derechos fundamentales de las poblaciones fumigadas, entre ellos el derecho a la vida, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la consulta previa en el caso de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

El gobierno actual ha anunciado que no retomará esa práctica, pero aún quedan lagunas jurídicas que implican el riesgo de que sea retomada por otros gobiernos, además de muchas cuestiones pendientes relacionadas con el reconocimiento de las poblaciones afectadas, los medios de reparación y las garantías de no repetición.



Una avioneta fumiga plantas de coca en El Catatumbo, departamento de Norte de Santander. Colombia es el único país productor de coca que permite la aspersión aérea. © Luis Robayo / AP

COLOMBIA EN LAS NACIONES UNIDAS: DIPLOMACIA BAJO PRESIÓN

Colombia ha desempeñado un papel activo en el régimen internacional de fiscalización de drogas. Su constante labor diplomática ha incluido la convocatoria del primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las drogas, que tuvo lugar en 1990 tras el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán.

Al hablar de la necesidad del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el presidente Virgilio Barco resaltó que los amplios esfuerzos orientados a controlar el narcotráfico en el país habían tenido resultados limitados debido a la ley de la oferta y la demanda y a la falta de capacidad para enjuiciar los casos de blanqueo de dinero. También subrayó la importancia de la justicia económica en los mercados internacionales legales, como el del café⁹³.

A lo largo de la década siguiente, no se alcanzó la meta del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1990 de lograr una coherencia a nivel de todo el sistema en cuanto a las acciones relacionadas con la fiscalización de drogas⁹⁴. Dicho esto, fue gracias a países como Colombia que se creó una secretaría específica en Viena: el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la División de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena se fusionaron en la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), con la misión de gestionar las obligaciones derivadas de los tratados, la aplicación de políticas y la investigación y las actividades operativas. La UNODC, con su cometido de hacer cumplir los convenios y convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas, ha demostrado escasa disposición de explorar alternativas a la prohibición de las drogas.

En 1995, la Organización Mundial de la Salud (OMS) realizó un amplio estudio mundial sobre el consumo de cocaína, el "Proyecto Cocaína", que nunca se publicó oficialmente. En una carpeta informativa que se dio a conocer antes de la fecha prevista de publicación del estudio, Colombia fue mencionada como uno de los países "interesados en examinar una serie de opciones para legalizar y

despenalizar el uso personal y la posesión de cocaína y otros productos conexos⁹⁵". El documento fue archivado por la comunidad internacional, por temor a socavar los esfuerzos encaminados a erradicar el cultivo de coca y el consumo de cocaína⁹⁶.

El segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas se celebró en 1998 para revisar los progresos realizados en la reducción de la oferta y la demanda, al tiempo que se reafirmaban los compromisos asumidos por la comunidad internacional con miras a lograr un mundo libre de drogas. Colombia y México, países cultivadores ambos, se mostraron a favor de que el documento final contuviera un lenguaje que reconociera la "responsabilidad compartida" y aliviara la pesada carga de pretender erradicar la oferta sin tener en cuenta el problema de la demanda.

Aunque se logró incluir el término, las negociaciones del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas de 1998 siguieron centradas firmemente en la reducción de la oferta, y el PNUFID promovió un proyecto ambicioso y de gran alcance conocido como Estrategia para la Eliminación de la Coca y la Adormidera (EECA), que se proponía erradicar esos dos cultivos en un plazo de diez años. Los Estados Unidos apoyaron plenamente el plan, pues estaban convencidos de la necesidad de un

lenguaje contundente y medidas audaces para continuar la actual "lucha... contra la producción, el tráfico y el abuso de drogas ilícitas"⁹⁷.

Si bien la EECA no superó el escrutinio internacional y no fue aprobada, la oferta siguió siendo el elemento esencial, con la aprobación del Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo⁹⁸. Colombia quedó atrapada en el medio, ya comprometida con el Plan Colombia a nivel nacional e incapaz de rechazar la intervención extranjera, mientras presionaba para que se hiciera menos énfasis en la erradicación de cultivos y se aceptara la responsabilidad compartida a nivel internacional.

"La política internacional de drogas debe reafirmar la importancia de la actividad represiva y la aplicación de instrumentos jurídicos vinculantes contra los jefes de grupos delictivos y los traficantes violentos, además de incorporar medidas más matizadas para ayudar a las poblaciones vulnerables, como los agricultores tradicionales y los consumidores adictos".

CÉSAR GAVIRIA, PROJECT SYNDICATE, 2021

En 2012, Colombia, México y Guatemala pidieron que se celebrara un nuevo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas, que estaba previsto para abril de 2016. El gobierno de Santos desempeñó un papel clave en la conformación de un sólido grupo de países “afines” que pudieran colaborar durante el proceso de negociación y sirvieran de contrapeso a la narrativa contraria de los Estados miembros que promovían el *statu quo*.

El gobierno colombiano organizó varias reuniones, con el apoyo de la sociedad civil, con el objetivo de esbozar una estrategia antes de que comenzaran las sesiones. Colombia también participó en los debates regionales antes del período extraordinario de sesiones en el seno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), además de liderar procesos en la Comisión de Estupefacientes, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas de 2016 se consideró un momento

histórico decisivo para afirmar las estrategias perjudiciales en curso o evaluar y proponer un nuevo camino a seguir. El presidente Juan Manuel Santos declaró en esa ocasión que el enfoque prohibicionista había sido un fracaso y que la guerra contra las drogas no se había ganado, ni se ganaría, por lo que era hora de repensar la estrategia⁹⁹.

El llamado “consenso de Viena” se fracturó en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas de 2016. Colombia, Uruguay, México, Guatemala, Costa Rica, Jamaica, Suiza, la Unión Europea y otros países denunciaron las violaciones generalizadas de los derechos humanos que se estaban justificando erróneamente en nombre de la fiscalización de drogas y pidieron, al menos en teoría, una reforma de las políticas.

Colombia destacó los avances en materia de salud, derechos humanos y soberanía en las políticas nacionales (incluida la flexibilidad en los convenios y convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas) como logros clave de ese encuentro¹⁰⁰. Sin embargo, el período extraordinario de sesiones de 2016 no proporcionó una evaluación más profunda de la que pudiera derivarse un cambio sistémico.

RECOMENDACIONES

Colombia se encuentra en una encrucijada entre una estrategia política que alimente un conflicto interno permanente y amenace los esfuerzos de construcción de la paz, o que se centre en el pueblo colombiano y en la consecución de una paz sostenible.

Esta última opción es ciertamente más difícil de lograr y exigiría reducir la corrupción, reconstruir la confianza entre el Estado y las comunidades y tomar decisiones políticas ambiciosas en materia de reforma de la política de drogas.

La guerra interna contra las drogas en Colombia, con el apoyo de sus socios internacionales, ha desviado la atención de las desigualdades estructurales generalizadas, además de causar un gran daño a la sociedad en general. Colombia debería reconocer las consecuencias negativas de su enfoque represivo sobre las drogas y que la prohibición

fomenta y fortalece a las organizaciones delictivas. Este conocimiento se debería utilizar para guiar a los líderes del Estado en la arena internacional.

Entre otras repercusiones negativas de las actuales políticas sobre drogas, se han obstaculizado los avances en materia de gobernanza, paz y democracia, sin alcanzar el objetivo de seguridad deseado de desmontar el narcotráfico. En muchas ocasiones, el presidente Petro se ha referido en público a la necesidad de establecer la “paz total” y poner los derechos de las víctimas en el centro en el debate.

Para garantizar el progreso social, reducir la corrupción y la delincuencia organizada transnacional, y alcanzar la paz tal y como se contempla en el histórico Acuerdo de Paz de 2016 y en la estrategia del gobierno actual, la Comisión Global de Política de Drogas recomienda cinco líneas de acción:

Recomendación 1 | REGULACIÓN LEGAL DE LAS DROGAS

Las autoridades estatales a nivel nacional, departamental y local deben diseñar, legislar e implementar políticas tendientes a la regulación legal de todas las drogas que actualmente se consideran ilícitas, comenzando por el cannabis y siguiendo con la hoja de coca y la cocaína, así como la amapola o adormidera (los tres cultivos principales de Colombia) como medio de garantizar el disfrute de los derechos culturales, económicos y sociales, aumentar las oportunidades del campesinado y fortalecer el Estado de derecho en el país.

MÉTODOS DE REGULACIÓN:

El Estado tiene la capacidad de desmontar la prohibición de las drogas y transitar hacia la regulación legal mediante su apoyo a los procesos legislativos que cursan actualmente en el Congreso. Las iniciativas con un sólido enfoque de justicia social, que maximicen las oportunidades económicas, sociales y de seguridad dentro de un marco legal, deben recibir prioridad a nivel del Congreso. Tras la aprobación legislativa, los ministerios deberían diseñar políticas eficientes, ofreciendo apoyo y creación de capacidad a las autoridades locales para garantizar una implementación fluida.

La regulación legal de las drogas con un enfoque de justicia social y económica debería contribuir a aumentar la confianza entre las comunidades, los individuos y el Estado y promover el Estado de derecho, así como a reorientar los recursos judiciales y militares.

Se deberían aplicar mecanismos adecuados, como el trato preferente en la concesión de licencias, las cuotas y un mayor acceso al capital para las comunidades afectadas negativamente por la prohibición de las drogas, junto con los marcos regulatorios de las drogas.

Cada sustancia se debería regular en función de sus riesgos potenciales, sus beneficios, disponibilidad, prevalencia de uso y consecuencias sociales y económicas. De este modo, la regulación legal puede reducir los daños a la sociedad y la salud y privar de poder a la delincuencia organizada en su relación con el Estado.

INCLUSIÓN:

Es crucial la inclusión de las comunidades sistemáticamente marginadas en el diseño y la aplicación del proceso de reforma, en particular las mujeres, los campesinos, las comunidades indígenas y los afrocolombianos, ya que esos grupos son los que han pagado el más alto precio en el sistema actual y los que menos se han beneficiado de la implementación del Acuerdo de Paz.

DATOS:

Las autoridades estatales deberían mejorar la recogida y el análisis de datos epidemiológicos a nivel regional para comprender las tendencias del consumo, la producción y el cultivo de drogas y así fundamentar y guiar mejor el proceso regulatorio.

LA ARENA INTERNACIONAL:

Como seguimiento a las declaraciones del presidente Petro en agosto y septiembre de 2022 en su toma de posesión y en las Naciones Unidas, el Gobierno debería celebrar reuniones con países que tengan posiciones afines para coordinar y orientar las estrategias tendientes a la reforma de la política de drogas a nivel mundial y exhortar a este grupo a desempeñar un papel activo en los foros de las Naciones Unidas en Viena, Nueva York y Ginebra, promover un debate internacional sobre la necesidad de un examen sistemático y proponer políticas concretas como alternativa a la prohibición.

El período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (2016) ofrece importantes enseñanzas sobre cómo abordar la evaluación mundial de las actuales políticas de drogas.

Además, los organismos de las Naciones Unidas han hecho suyo el Documento de posición común del sistema de las Naciones Unidas sobre las drogas (2018). Entre otras cosas, en este documento se subraya el compromiso de la ONU de apoyar a los Estados miembros en la elaboración y aplicación de respuestas equilibradas, globales, integradas, de base empírica, basadas en los derechos humanos, orientadas al desarrollo y sostenibles ante el problema mundial de las drogas, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

De forma paralela, las autoridades colombianas deberían organizar debates regionales sobre la regulación legal del cannabis, la coca y la cocaína, la adormidera y la heroína, como una manera de promover la justicia social y mejorar el Estado de derecho en América Latina.

Recomendación 2 | UN ENFOQUE SOBRE LAS POLÍTICAS DE DROGAS BASADO EN LOS DERECHOS HUMANOS

Colombia debe adoptar un enfoque integral sobre las políticas de drogas que se base en los derechos humanos, tomando nota de las Directrices internacionales sobre derechos humanos y políticas de drogas (2019).

Las estrategias que se adopten deberían basarse en pruebas y datos sólidos. Para ello, las autoridades estatales deben trabajar con diversas comunidades, especialmente las personas que consumen drogas, las comunidades indígenas y afrocolombianas, la sociedad civil, las comunidades que cultivan plantas y producen sustancias que hoy son ilegales, los mecanismos de derechos humanos, el mundo académico y otros, con el fin de recopilar, producir y publicar información y datos desagregados sobre el mercado de drogas que actualmente se consideran ilícitas, las operaciones militares relacionadas con las drogas, los enfoques sanitarios y los ingresos económicos que se generan dentro de estos sectores interconectados.

LA REDUCCIÓN DE DAÑOS EN AMÉRICA LATINA:

Colombia tiene una sólida historia de liderazgo demostrado en estrategias de reducción de daños, tanto de parte de la sociedad civil como del gobierno. Estas estrategias se deberían fortalecer en el plano legislativo, mediante la promoción de reformas legales que prioricen la salud y la reducción de daños, acompañadas de programas informativos de base empírica sobre el consumo de drogas. Colombia puede ser líder en la elaboración y aplicación de intervenciones basadas en el contexto latinoamericano, específicamente en torno a estrategias de reducción de los daños causados por productos de cocaína fumable.

EL ACCESO A LOS MEDICAMENTOS COMO DERECHO A LA SALUD:

El Estado debe priorizar el suministro seguro de medicamentos fiscalizados a quienes los necesitan, y se observa que en la actualidad el Estado tiene el monopolio sobre la distribución, lo que, al añadirse a los problemas estructurales en el sistema de salud colombiano, puede crear obstáculos que impidan lograr un acceso efectivo y equitativo, además de la opiofobia generalizada que existe.

A las personas que buscan tratamiento debido a su consumo crónico o problemático de drogas, así como a todas las personas que consumen drogas, se les debe proporcionar un acceso seguro y equitativo a una amplia gama de terapias de sustitución y servicios de reducción de daños con base empírica.

De modo similar, los pacientes que requieren cuidados paliativos y contra el dolor necesitan acceso inmediato a los medicamentos fiscalizados para aliviar su dolor. Debería haber una amplia gama de opciones terapéuticas al alcance de las personas que presenten un consumo problemático de drogas, con el fin de determinar cuál es el tratamiento más adecuado.

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS HISTÓRICAMENTE MARGINADOS:

Las comunidades que históricamente han sido marginadas, penalizadas y estigmatizadas por el Estado, en particular las personas que consumen drogas, las comunidades indígenas y campesinas y los afrocolombianos, tienen que integrarse en todos los debates, así como en el diseño, la elaboración y la implementación de las políticas de drogas.

Recomendación 3 | TRANSFORMAR LAS RELACIONES MEDIANTE LA DESPENALIZACIÓN DE TODAS LAS ACTIVIDADES, INCLUIDO EL CULTIVO

Las autoridades estatales deben poner fin de inmediato a todas las sanciones (penales, administrativas y civiles) por el consumo, la producción y el cultivo de drogas, junto con otras actividades ilegales no violentas relacionadas con las drogas. Esa medida estaría en consonancia con los principios rectores del Acuerdo de Paz, y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y respondería a las necesidades y realidades de las personas que se dedican a estos cultivos, además de ofrecer un mayor grado de seguridad pública, y promover la confianza entre los ciudadanos y el Estado.

REFORZAR LA CONFIANZA ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LOS CIUDADANOS:

Con el fin de transformar la relación existente entre las personas que participan en el mercado de drogas ilícitas, incluidas las que se dedican al cultivo de plantas que en la actualidad se consideran ilegales y las personas que consumen drogas, y la policía y otras autoridades, es necesario reformar el Código Penal, el Código de Policía y el Estatuto Nacional de Estupefacientes (Ley 30 de 1986) y poner fin a todas las sanciones como se indicó antes.

Ello facilitaría la elaboración de estrategias institucionales que puedan responder adecuadamente a los retos que actualmente imponen las medidas de fiscalización de drogas y satisfaría las necesidades derivadas de las reformas implementadas por el Gobierno. Debería ir acompañado de claras directrices para la policía, formación para jueces y fiscales y alternativas al encarcelamiento que sean independientes del sistema judicial.

En forma paralela a las reformas jurídicas y administrativas, como la plena despenalización del cultivo y la regulación legal de los mercados de cannabis y cocaína con el fin de promover la justicia social y reparar los daños causados por la prohibición, se deberían poner en marcha campañas informativas y educativas para explicar los fundamentos de estos cambios normativos, conseguir el apoyo del público y hacer que la comunidad se identifique con el proceso.

EXCARCELACIÓN:

Las personas que están encarceladas por delitos relacionados con drogas, como el cultivo de sustancias que en la actualidad se consideran ilegales y la participación no violenta en el mercado de drogas ilícitas, deberían ser puestas en libertad de inmediato y sus antecedentes penales deberían ser revisados o eliminados, tal como recomienda la Comisión de la Verdad.

Las personas que han estado encarceladas con anterioridad, sobre todo las mujeres, deberían beneficiarse de medidas de reinserción social y de servicios de salud pública cuando los necesiten, y se les deberían restituir sus derechos civiles, de forma no discriminatoria.

Recomendación 4 | UNA AGENDA SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS QUE SEA AUTÓNOMA Y NO “SECURITIZADA”

El Estado debería priorizar la reparación de los daños causados por las políticas de prohibición de drogas. La elaboración, diseño e implementación de las políticas de drogas debería ser independiente de la agenda de seguridad, de modo que se centre la atención en una estrategia orientada a la salud, los derechos humanos el desarrollo y la reducción de daños. Se debería hacer énfasis en reducir los presupuestos militares y aumentar la financiación de las autoridades civiles.

DESNARCOTIZAR LA AGENDA DE SEGURIDAD:

El Estado tiene que garantizar la aplicación efectiva de los puntos 1 (Reforma rural integral) y 4 (Solución a las drogas ilícitas) del Acuerdo de Paz con el fin de incrementar la confianza entre las comunidades y las instituciones y, por consiguiente, aumentar la seguridad pública.

Uno de los logros esenciales del Acuerdo de Paz es el compromiso asumido por las FARC-EP de suspender sus actividades en las zonas rurales. De este modo el Estado puede ofrecer a estos territorios servicios públicos y seguridad, aunque su presencia también se debe mantener a fin de impedir la intervención de otros actores no estatales.

Como apoyo y complemento de la sustitución voluntaria de cultivos en el programa PNIS, las autoridades estatales deberían intentar recomendar también usos alternativos de la coca, por ejemplo, mediante la regulación de los productos industriales de la coca y el cannabis en beneficio del campesinado, la ulterior regulación del mercado de la cocaína, el aumento de la estabilidad en las zonas rurales y la reducción del mercado de drogas ilícitas.

DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN:

El Gobierno actual debería exhortar a todos los actores y grupos armados ilegalmente que controlan el narcotráfico a negociar la entrega de las armas como parte de la estrategia de “paz total” que tiene el fin de garantizar que no se repitan las violaciones de derechos humanos.

El Estado debe incentivar esta desmovilización mediante la regulación legal de las drogas y la transición de los mercados ilegales a un marco legal. Si el Gobierno decide negociar con los grupos armados, los derechos de las víctimas y de sus familiares deberían ser el elemento central. El Gobierno debería ofrecer garantías a quienes participen y exigir pruebas de no repetición, así como garantías de la verdad y reparaciones para las víctimas.

Recomendación 5 | FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Las políticas de drogas son implementadas por un conjunto diverso de instituciones colombianas. Estas necesitan mandatos más firmes y una mayor financiación específica para intervenciones de base empírica en materia de políticas de drogas con el fin de aumentar la eficacia y crear un sólido enfoque de derechos humanos.

Por ejemplo, se deberían reorientar las acciones militares hacia el narcotráfico a gran escala y aumentar la capacidad del Estado de destinar recursos al enjuiciamiento de los segmentos de alto nivel de la delincuencia organizada, con el fin de reducir la violencia, la corrupción, el blanqueo de dinero y el contrabando.

Una vez que las políticas de drogas se separen de la agenda de seguridad, se debe dar participación activa a una nueva generación de expertos técnicos, junto con las personas que consumen drogas y quienes producen cultivos que actualmente se consideran ilegales, con el fin de ir desmontando la mentalidad burocrática de prohibición predominante en las instituciones públicas.

AUMENTO DE LA CAPACIDAD DEL GOBIERNO:

A pesar de los retos que supone la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz, su adopción ofrece cierto respiro ante las medidas punitivas de fiscalización de drogas en las zonas rurales. El programa debería continuar, pero requiere ajustes: en lugar de centrarse específicamente en las familias, debería tener una orientación territorial en la que se tengan en cuenta los contextos, las dificultades y oportunidades locales con el objetivo de aumentar el desarrollo socioeconómico y mejorar los medios de subsistencia a nivel comunitario y regional.

Ello implica la necesidad de abrir en el proceso político de adopción de decisiones un diálogo con las comunidades locales, diseñar nuevos indicadores para medir los progresos y aumentar los proyectos productivos disponibles para las comunidades locales. Será esencial garantizar una financiación coherente y sostenible a nivel municipal para las comunidades campesinas.

La sustitución de cultivos ha tenido escasos resultados y, de hecho, ha creado problemas de seguridad para los líderes sociales y las comunidades que participaron en el proceso. Se deberían apoyar amplias reformas rurales en las comunidades de modo que los agricultores puedan mantener a sus familias, independientemente de la legalidad de sus cultivos.

Distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas¹⁰¹ han propuesto una ruta para fortalecer la comunicación, la recopilación de datos y el análisis a nivel interinstitucional a corto, mediano y largo plazo para separar las políticas de drogas de la agenda de seguridad y aumentar la capacidad interna. Las personas que consumen drogas y las comunidades más afectadas por la prohibición deben coordinar reformas con los organismos del Gobierno y con el acompañamiento de la sociedad civil y los expertos.

LOS CINCO CAMINOS HACIA POLÍTICAS DE DROGAS QUE FUNCIONEN

La Comisión Global propone cinco caminos para mejorar el marco internacional de las políticas de drogas. Estas propuestas se presentaron en el informe de 2014 titulado Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces.

Los caminos que propone la Comisión Global están entrelazados y son complementarios e integrales. Son una exhortación para que los gobiernos reconsideren el "problema de las drogas" y no rehúyan el potencial transformador de la regulación responsable. Los cinco caminos elaborados por la Comisión Global con miras a elaborar políticas de drogas más eficaces son los siguientes:



1. PONER LA SALUD Y LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS EN PRIMER LUGAR COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL

Promover medidas demostradas en materia de prevención, reducción de daños y tratamiento que satisfagan las necesidades de las personas que consumen drogas.

Abogar por el derecho a la salud para todos, sin discriminación por motivos de raza, origen étnico, nacionalidad, clase, casta, religión, creencias, sexo, género, idioma, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, edad, salud u otra condición.



2. GARANTIZAR EL ACCESO ADECUADO A MEDICAMENTOS ESENCIALES Y PARA EL CONTROL DEL DOLOR Y SU USO SEGURO

Allí donde los medicamentos esenciales fiscalizados no estén disponibles, garantizar su acceso equitativo y asequible y su uso seguro. Promover el establecimiento de planes de acción claros para eliminar los obstáculos normativos nacionales e internacionales que se interponen a ello.



3. PONER FIN A LA PENALIZACIÓN Y EL ENCARCELAMIENTO DE LAS PERSONAS QUE CONSUMEN DROGAS

Abogar por la despenalización del consumo de drogas y de la posesión para uso personal.

Abogar por alternativas al encarcelamiento por delitos menores no violentos.



4. REORIENTAR LAS MEDIDAS DE REPRESIÓN ANTE EL NARCOTRÁFICO Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Promover una mejor y más amplia rendición de cuentas en relación con los abusos de los derechos humanos cometidos en las acciones coercitivas contra las drogas y, en ese sentido, abogar por mejores respuestas en materia de justicia penal (por ejemplo, la abolición de la pena de muerte y la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes, las detenciones arbitrarias y las penas desproporcionadas).

Los campesinos y jornaleros que forman parte del mercado de las drogas, que participan en el cultivo, procesamiento, transporte o venta de drogas como medio de subsistencia, no deberían ser penalizados.

Exhortar a los gobiernos a tomar más medidas y asignar más recursos para hacer frente a los elementos más peligrosos y que más se lucran en el mercado ilícito, mediante la lucha contra la violencia, la corrupción y el blanqueo de dinero.



5. REGULAR LOS MERCADOS DE DROGA PARA QUE LOS GOBIERNOS ASUMAN EL CONTROL

Promover y alentar la adopción de diversos enfoques para regular los mercados de drogas mediante la autorización del acceso legal pero restringido y seguro a drogas que actualmente solo están disponibles de manera ilegal.

Lograr un control de las drogas mediante la regulación legal responsable para poder reducir los extensos daños causados por el régimen de prohibición de drogas y promover los objetivos de salud pública, seguridad y derechos humanos.

REFERENCIAS

1. Informe Mundial sobre las Drogas 2020: Drug Supply, UNODC, junio de 2020, págs. 21 a 36. Informe Mundial sobre las Drogas 2021, UNODC. fascículo 4 – Drug market trends: cocaine, amphetamine-type stimulants, UNODC, Viena.
2. The drug problem in the Americas: Studies The economics of drug trafficking, Organización de los Estados Americanos: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informedrogas2013/laeconomicanarcotrafico_eng.pdf
3. WOLA, 2016. 15th Anniversary of Plan Colombia: Learning from its successes and failures. Disponible en: https://www.wola.org/files/1602_planco/
4. DANE, 2020. Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas 2019. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/encuesta-nacional-de-consumo-de-sustancias-psycoactivas-encspa>
5. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia. 2022. Violencia territorial en Colombia: Recomendaciones para el nuevo gobierno. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-07/reporta-Informe-Violencia-Territorial-en-Colombia-Recomendaciones-para-el-Nuevo-Gobierno-Oficina-ONU-Derechos-Humanos.pdf>
6. El nombre proviene del término “marimba”, que significa marihuana en la jerga popular.
7. Britto, L. M. (2010). A Trafficker’s Paradise: The “War on Drugs” and the New Cold War in Colombia. *Contemporánea: Historia y problemas del siglo*, 1(1), págs. 159 a 177.
8. Thoumi, Francisco E. 2005. “The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs: The Role of Policies and Institutional Changes”. *Journal of Drug Issues* 35(1): págs. 7 a 26.
9. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).
10. Mejía, D., y Gaviria, A. (2011). Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá: UniAndes.
11. NIF Arango, C., Misas, M., y López, E. (2006). Economía subterránea en Colombia 1976-2003: una medición a partir de la demanda de efectivo. Banco de la República. Colombia. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra335.pdf>
12. Montenegro, S., Llano, J., e Ibáñez, D. (2019). El PIB de la Cocaína 2005-2018: una estimación empírica. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas y Universidad de los Andes. Colombia. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41108/dcede2019-44.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
13. Montenegro, S., Llano, J., e Ibáñez, D. (2019). El PIB de la Cocaína 2005-2018: una estimación empírica. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas y Universidad de los Andes. Colombia. Disponible en: <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/41108/dcede2019-44.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
14. López, Andrés. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En *Nuestra Guerra sin nombre: Transformaciones del conflicto en Colombia* (págs. 405 a 441). Editorial Norma.
15. Véase López (2006), págs. 408 y 409, y Britto, 2010.
16. Arango, M. (1988). Impacto del narcotráfico en Antioquia (3ª edición). Medellín: Editorial J.M. Arango.
17. Felbab-Brown, Vanda. (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
18. López, 2006, pág. 420.
19. Mejía, Daniel y Carlos Esteban Posada. 2007. “Cocaine Production and Trafficking: What Do We Know?” Borradores de Economía, 444. <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra444.pdf> (20 de febrero de 2015)
20. Informe Mundial sobre las Drogas 2009 de la UNODC y cálculos de la UNODC, basados en la metodología de las estimaciones del consumo de cocaína de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos, septiembre de 2008 (documento interno) pág. 83 <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/4.Cocaine.pdf>
21. López, 2006, pág. 423
22. Verdad Abierta. Línea de tiempo del proceso de paz con las AUC. Disponible en: <https://verdadabierta.com/proceso-paz-las-auc/>
23. Para consultar un análisis más detallado de la implicación de las estructuras paramilitares en el narcotráfico, véase Guizado, Á. (2009). *Paranarcos y narcoparas: Trayectorias delincuenciales y políticas*. En *A la sombra de la guerra: Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (págs. 7 a 96). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales.
24. Verdad Abierta. 2007. “La desmovilización: el proceso de paz (2003-2006)”. <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/244-la-historia/auc/54-periodo4>. (17 de marzo de 2015)
25. Mamacoca. n.d. Documentación cronológica de las fumigaciones en Colombia. Disponible en: http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Fumigas/Documentacion_cronologica_de_las_fumigaciones_en_Colombia_1978-2015.html
26. El Espectador. (2016). Hace tres décadas se comenzó a hablar de “narcoguerrilla”. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/hace-tres-decadas-se-comenzo-hablar-de-narcoguerrilla-articulo-668711>

27. La descertificación es un mecanismo utilizado por el Gobierno de los Estados Unidos para declarar que un país no cumple con las obligaciones que ha contraído en virtud de los convenios y convenciones internacionales sobre fiscalización de drogas.
28. Rojas, 2006, pág. 48.
29. Rojas, 2006, pág. 110.
30. Según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en los quince años que duró el Plan Colombia, hubo "una inversión de 9.600 millones de dólares por parte del Gobierno de los EEUU y una inversión del Gobierno de Colombia de 131.000 millones de dólares" (2016, pág. 1), de los cuales el 72% se destinó al componente militar y policial. Véase: Departamento Nacional de Planeación - DNP (2016). Plan Colombia: Balance de los 15 años. Bogotá: DNP. Disponible en: https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos de Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
31. Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, 2008. Plan Colombia: Drug Reduction Goals Were Not Fully Met, but Security Has Improved; U.S. Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance. <https://www.gao.gov/assets/gao-09-71.pdf>
32. Paley, Dawn. 2014. Drug War Capitalism.
33. Sierra, Álvaro. 2014. Seis millones de víctimas y contando. <https://static.iris.net.co/semana/upload/media/2014/2/6/376351/index.html>
34. Por democracia estable nos referimos a la permanencia de las instituciones civiles y electorales en el país. Sin embargo, se trata de una democracia que presenta importantes rasgos autoritarios en su modo de funcionamiento, como se observa en este informe del Observatorio de la Democracia: https://obsdemocracia.org/temas-de-estudio/democracia-e-instituciones/tendencias/?question_id=11178&year_from=2004&year_to=2016#topicGraphic
35. Uprimny, R. 2011. Countries at the Crossroads 2011: Colombia. Freedom House. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/COLOMBIAFINAL.pdf
36. Gutiérrez Sanín, Francisco. 2004. "Criminal Rebels? A Discussion of Civil War and Criminality from the Colombian Experience". *Politics & Society* 32(2): págs. 257 a 285.
37. Camacho Guizado, Á., Wills Obregón, M. E. y Duncan, G. (editores). (2009). *A la sombra de la guerra: Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia* (1ª edición). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Socioculturales.
38. García Villegas, M. y Revelo Rebolledo, J. E. (2010). Estado alterado: clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. *Dejusticia*. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_200.pdf
39. López, C. y Sevillano, O. (2008). Balance político de la parapolítica. Bogotá. Fundación Ideas para la Paz. Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/tools/download/54297>
40. McFarland Sánchez-Moreno, María. (2015). *Winding Down the War on Drugs: Reevaluating Global Drug Policy*. Publicado en *Harvard International Review*. Disponible en: <https://www.hrw.org/news/2015/09/17/winding-down-war-drugs-reevaluating-global-drug-policy>
41. Romero, Mauricio (editor). (2007). *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá. Corporación Nuevo Arco Iris.
42. Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Guerrilla y población civil: Trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá, D.C.: Taurus.
43. Véase Felbab-Brown, 2011, pág. 79
44. Felbab-Brown V. (2010). *Conceptualizing Crime as Competition in State-Making and Designing an Effective Response*. Disponible en: <https://www.brookings.edu/on-the-record/conceptualizing-crime-as-competition-in-state-making-and-designing-an-effective-response/>
45. *Dejusticia*. (2019). ¿En qué va la sentencia que pide medidas para contar al campesinado? Disponible en: <https://www.dejusticia.org/asi-va-la-sentencia-que-pide-contar-al-campesinado/>
46. Oxfam. (2017). *Radiografía de la desigualdad: Lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia*. Bogotá. Disponible en: https://www-cdn.oxfam.org/s3fspublic/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
47. Bautista Revelo, A. J., Capacho, B., Cruz, L., Martínez, M., Pereira, I. y Ramírez, L. (2018). *Voces desde el cocal: Mujeres que construyen territorio*. *Dejusticia*. <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/07/Voces-desde-el-Cocal-versi%C3%B3n-final-para-WEB.pdf>. Véanse las páginas 94 y 95.
48. Ramírez, M. C. (2001). *Entre el Estado y la Guerrilla: Identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Bogotá, D.C.: ICANH - Conciencias.
49. Véase: Sentencia n° C-221/94. Despenalización del consumo de la dosis personal. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/1994/C-221-94.htm>
50. Uprimny, R., Chaparro Hernández, S. y Cruz Olivera, L. F. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. *Dejusticia y CEDD*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
51. Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa, C. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en América Latina*. *Dejusticia y CEDD*. Pág. 72 <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Sobredosiscarcelariaypolitica dedrogasenAmericaLatina.pdf>
52. Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa, C. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en América Latina*. *Dejusticia y CEDD*. Pág. 77 <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Sobredosiscarcelariaypolitica dedrogasenAmericaLatina.pdf>

-
53. Uprimny, R., Chaparro Hernández, S. y Cruz Olivera, L. F. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. *Dejusticia y CEDD*. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
 54. Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa, C. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en América Latina. *Dejusticia y CEDD*. Pág. 77 <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Sobredosis-carcelaria-y-politica-de-drogas-en-América-Latina.pdf>
 55. Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa, C. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en América Latina. *Dejusticia y CEDD*. Pág. 77 <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/12/Sobredosis-carcelaria-y-politica-de-drogas-en-América-Latina.pdf>
 56. Temblores ONG. Bolillo, Dios y Patria. (2020). <https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>
 57. Mejía Motta IE (2018) Global State of Harm Reduction 2018 survey response. *Global State of Harm Reduction*. <https://www.hri.global/files/2018/12/10/LatinAmerica-harm-reduction.pdf>
 58. Acción Técnica Social, (2020). La naloxona salva vidas y el gobierno se empeña en impedirlo. <https://www.acciontecnicasocial.com/wp-content/uploads/2020/11/Comunicado-Naloxona-11-noviembre-1.pdf>
 59. Naciones Unidas Colombia. (2020). Los Gobiernos deben garantizar el acceso a los medicamentos durante la pandemia de coronavirus. <https://nacionesunidas.org.co/onu-internacional/los-gobiernos-deben-garantizar-el-acceso-a-los-medicamentos-durante-la-pandemia-de-coronavirus/>
 60. Pereira, I. y Ramírez Bolívar, L. (2019) Los caminos del dolor: Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia.
 61. Pereira, I. y Ramírez Bolívar, L. (2019) Los caminos del dolor: Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia.
 62. El ex presidente César Gaviria (1990-1994) es miembro fundador de la Comisión Global de Política de Drogas y de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. El ex presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) se incorporó a la Comisión Global de Política de Drogas en enero de 2019.
 63. Discurso inaugural del presidente Santos en la VI Cumbre de las Américas. http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santos_inaugural_es.pdf
 64. OEA. Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025, por el Equipo de Escenarios designado por la Organización de los Estados Americanos en virtud del mandato otorgado a la OEA por los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros reunidos en la Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena de Indias. <https://idpc.net/es/publications/2013/05/informe-de-la-oea-escenarios-para-el-problema-de-drogas-en-las-americas-2013-2025>
 65. Organización de los Estados Americanos (2013). OEA. Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025. <https://idpc.net/es/publications/2013/05/informe-de-la-oea-escenarios-para-el-problema-de-drogas-en-las-americas-2013-2025>
 66. Véase Especial de Cancillería UNGASS 2016, sobre el papel desempeñado por Colombia en este período extraordinario de sesiones. <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/ungass/>
 67. FESCOL y UNASUR (editores). (2016). De la guerra al cuidado de las personas: Políticas de drogas en Suramérica después de UNGASS. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS) en Ecuador. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12808.pdf>
 68. Propuesta de ley de cocaína.
 69. CEV. 2022. Cifras de la Comisión de la Verdad presentadas junto con el informe final. Disponible en: <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/principales-cifras-comision-de-la-verdad-informe-final>
 70. Bermúdez Liévano, Andrés (editor). (2018). Los debates de La Habana: una mirada desde adentro. Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT). Bogotá. Disponible en: <https://www.ifit-transitions.org/resources/publications/major-publications-briefings/the-colombian-peace-talks-practical-lessons-for-negotiators-worldwide/los-debates-de-la-habana.pdf/view>
 71. Gobierno de Colombia y FARC-EP. Acuerdo final de paz. pág. 101. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>
 72. Véase el Acuerdo Final de Paz, pág. 98.
 73. Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. 2020. State of Implementation of the Colombian Final Accord. <https://colombiapace.org/state-of-implementation-of-the-colombian-final-accord-executive-summary-december-2018-to-november-2019/>
 74. Oxfam International. 2017. Radiografía de la desigualdad. <https://www.oxfam.org/es/informes/radiografia-de-la-desigualdad>
 75. Instituto Kroc de Estudios Internacionales para la Paz. 2020. State of Implementation of the Colombian Final Accord. <https://colombiapace.org/state-of-implementation-of-the-colombian-final-accord-executive-summary-december-2018-to-november-2019/>
 76. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2020. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/2020/1301. <https://reliefweb.int/report/colombia/united-nations-verification-mission-colombia-report-secretary-general-s20201301>
 77. Open Democracy. 2021. Four years later, Colombia's Peace Agreement advances at a snail's pace. <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/colombia-peace-agreement-advances-snail-pace/>

78. Iniciativa del Barómetro de la Matriz de los Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz. Executive Summary, The Colombian Final Agreement in the Era of COVID-19: Institutional and Citizen Ownership is Key to Implementation. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Iniciativa del Barómetro de la Matriz de los Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz/Escuela Keough de Asuntos Mundiales, 2021. <https://doi.org/10.7274/r0-cffp-qr07>
79. Centro de Derechos Reproductivos. (2020). Salud reproductiva y glifosato en el contexto del conflicto armado. https://reproductiverights.org/sites/default/files/documents/SaludReproductiva_y_Glifosato_en_el_Contexto_de_Conflicto_Armado.pdf
80. Iniciativa del Barómetro de la Matriz de los Acuerdos de Paz/ Instituto Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz. Executive Summary, The Colombian Final Agreement in the Era of COVID-19: Institutional and Citizen Ownership is Key to Implementation. Notre Dame, IN y Bogotá, Colombia: Iniciativa del Barómetro de la Matriz de los Acuerdos de Paz/Instituto Kroc de Estudios Internacionales sobre la Paz/ Escuela Keough de Asuntos Mundiales, 2021. <https://doi.org/10.7274/r0-cffp-qr07>
81. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2020. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/2020/1301. <https://reliefweb.int/report/colombia/united-nations-verification-mission-colombia-report-secretary-general-s20201301>
82. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2020. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/2020/1301. <https://reliefweb.int/report/colombia/united-nations-verification-mission-colombia-report-secretary-general-s20201301>
83. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2021 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2022).
84. International Crisis Group (2021). Deeply Rooted: Coca Eradication and Violence in Colombia. Pág. 8
85. Defensoría del Pueblo (2019). Informe de Seguimiento a la Alerta Temprana 026-18 sobre riesgos contra líderes sociales. Disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/contenido/8256/Informe-de-seguimiento-a-la-alerta-temprana-026-18.htm>
86. Ibid. Página 22
87. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. 2020. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. S/2020/1301. <https://reliefweb.int/report/colombia/united-nations-verification-mission-colombia-report-secretary-general-s20201301>
88. Comité Internacional de la Cruz Roja. 2018. Estos son los grupos que hacen parte del conflicto armado en Colombia. <https://www.icrc.org/es/document/el-nuevo-grupo-que-entra-hacer-parte-del-conflicto-armado-en-colombia>
89. En 2018, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), en sus observaciones finales sobre el examen del cumplimiento del PIDESC por parte de ese país, destacó: "El Comité recomienda al Estado parte que ponga fin a la fumigación aérea de glifosato y que, en su lugar, ofrezca programas alternativos de desarrollo a las comunidades afectadas para alentarlas a abandonar el cultivo ilícito de cannabis, por ejemplo, ofreciéndoles la posibilidad de participar en el mercado de cannabis medicinal mediante un programa de concesión de licencias a los pequeños agricultores de las comunidades". Véase CESCR, Observaciones finales: Sudáfrica, documento de las Naciones Unidas. E/C.12/ZAF/CO/1 (2018), párrafos 68 y 69.
90. Mejía, Daniel. (2016). Plan Colombia: An Analysis of Effectiveness and Costs. Brookings Institution. <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Mejia-Colombia-final-2.pdf>
91. Camacho A, Mejía D. The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. J Health Econ. 2017 Jul;54: págs.147 a 160. doi: 10.1016/j.jhealeco.2017.04.005. Epub, 13 de mayo de 2017. PMID: 28570914
92. El Espectador. Glifosato: el primer caso por muerte que admite la CIDH. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=wrzvzKrN_dY
93. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paises_Bajos/tni/20160719054920/UNGASS2016ABrokenorBroadConsensus.pdf
94. Jelsma, Martin. (2017). UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy. Journal of Drug Policy Analysis, vol. 10, no. 1, <https://doi.org/10.1515/jdpa-2015-0021>
95. WHO/UNICRI, 1995. "WHO/UNICRI Cocaine Project" , 5 de marzo de 1995 (carpeta informativa inédita)
96. Véanse más detalles aquí: <https://www.tni.org/es/node/16374>
97. <https://www.tni.org/en/article/background-of-ungass-1998>
98. Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el período extraordinario de sesiones del 1998: <https://digitallibrary.un.org/record/261586?ln=en>
99. Noticias ONU. 2016. Discurso de Juan Manuel Santos en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre las drogas. <https://news.un.org/es/audio/2016/04/1414061>
100. Cancillería Colombiana, Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) dedicada a las drogas, <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/ungass/>
101. Memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas, <https://www.dejusticia.org/como-hacer-posibles-los-anuncios-sobre-la-nueva-politica-de-drogas-de-colombia/>

PUBLICACIONES

www.globalcommissionondrugs.org/reports/

- **Guerra a las drogas** (2011)
- La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global (2012)
- El impacto negativo de la guerra contra las drogas sobre la salud pública: la epidemia oculta de hepatitis C (2013)
- Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces (2014)
- El impacto negativo de la fiscalización de drogas en la salud pública: la crisis global de dolor evitable (2015)
- Avanzando la reforma de la política de drogas: un nuevo enfoque para la descriminalización (2016)
- El problema mundial de la percepción de las drogas: contrarrestando prejuicios sobre personas que usan drogas (2017)
- Regulación: el control responsable de las drogas (2018)
- La clasificación de sustancias psicoactivas: cuando se dejó atrás a la ciencia (2019)
- La aplicación de las leyes de drogas: un nuevo enfoque en las élites de la delincuencia organizada (2020)
- Hora de poner fin a la prohibición (2021)

INFORMES DE POSICIÓN

www.globalcommissionondrugs.org/position-papers/

- La crisis de opioides en Norteamérica (octubre de 2017)
- Políticas de drogas y la Agenda para el Desarrollo Sostenible (septiembre de 2018)
- Política de drogas y privación de libertad (mayo de 2019)
- La política de drogas en las ciudades y municipios (junio de 2021)

RECURSOS ADICIONALES

- www.cocaregulada.com
- www.cesed.uniandes.edu.co
- www.drugpolicy.org
- www.healthpovertyaction.org
- www.hri.global
- www.hrw.org
- www.idhdp.com
- www.idpc.net
- www.inpud.net
- www.incb.org
- www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/world-drug-problem
- www.tdpf.org.uk
- www.unaids.org/en/topic/key-populations
- www.unodc.org
- www.wola.org/program/drug-policy/
- www.who.int/topics/substance_abuse/en/

AGRADECIMIENTOS

Coordinación técnica

Isabel Pereira-Arana
Khalid Tinasti
Zara Snapp
Isabela Carvalho Barbosa

Panel de revisión de expertos

Paula Aguirre
Pedro Arenas
Luis Felipe Cruz
Diego Garcia Devis
Martin Jelsma
Maria McFarland Sánchez-Moreno
Rebecca Schleifer
Maria Clara Torres
Catalina Niño
Julian Quintero
Rodrigo Uprimny

Edición

Bonnie Laxton-Blinkhorn

Traducción

Ramón Soto

Diseño

John Abou Elias

APOYO

Open Society Foundations
Departamento Federal de Relaciones Exteriores de Suiza
Oak Foundation

SECRETARÍA

Anna Tomasi
Ramon Moraes Sales Moura
Marilena Genco

CONTACTO

secretariat@globalcommissionondrugs.org
www.globalcommissionondrugs.org

 [GlobalCommissionOnDrugs](#)
 [GlobalCDP](#)
 [Global Commission on Drug Policy](#)



COMISIÓN GLOBAL
DE POLÍTICA DE DROGAS

COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICA DE DROGAS

La Comisión Global de Política de Drogas tiene por objetivo llevar al plano internacional un debate fundamentado y basado en pruebas científicas sobre maneras humanas y eficaces de reducir los daños que causan a las personas y las sociedades tanto las drogas como las políticas concebidas para fiscalizarlas.

OBJETIVOS

- Revisar los supuestos básicos, la eficacia y las consecuencias del enfoque basado en la “guerra contra las drogas”
- Evaluar los riesgos y beneficios de las distintas respuestas nacionales frente al problema de las drogas
- Elaborar recomendaciones factibles y basadas en pruebas para una reforma constructiva en materia jurídica y normativa