

DIÁLOGOS DE PAZ Y DROGAS: POSIBILIDADES EN MEDIO Y MÁS ALLA DEL PROHIBICIONISMO¹

*Rodrigo Uprimny Yepes**

*Diana Esther Guzmán***

*Jorge Alberto Parra Norato****

En las negociaciones que actualmente se adelantan entre el Gobierno Nacional y las FARC, uno de los cinco puntos de la agenda de discusión es la “solución al problema de las drogas ilícitas”. Y es razonable que este tema haya sido incluido pues el tráfico de drogas y la violencia asociada al mismo han tenido un papel central en el conflicto armado colombiano. Por ello, para construir una paz estable y duradera es clave avanzar en el desarrollo de políticas adecuadas para enfrentar los problemas asociados con las sustancias psicoactivas hoy ilícitas.

Sin embargo, es claro que las negociaciones con las FARC no serían suficientes para encontrar una solución global al problema de las drogas en Colombia, al menos por dos razones: primero, porque las FARC no son el único grupo ilegal que tiene participación en el narcotráfico y que en consecuencia se beneficia del mismo, por lo cual, una negociación con esta guerrilla no tomará en cuenta a todos los posibles actores relevantes e interesados en el tema. Y segundo, porque los mayores problemas asociados a las drogas ilícitas se derivan del tipo de políticas que a nivel internacional y local se han desarrollado para enfrentarlas. La violencia asociada a las sustancias controladas es más un efecto secundario del prohibicionismo, que un problema directo de las características farmacológicas de las sustancias psicoactivas en sí mismas consideradas. Por lo tanto, hasta que las políticas dominantes a nivel internacional no sean modificadas, los problemas hoy

¹ Este artículo fue publicado por la Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia en su edición número 78 del mes de Noviembre de 2012.

* Profesor de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

** Profesora de la Universidad Nacional de Colombia e Investigadora principal del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

*** Investigador asistente del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia.

asociados a las drogas ilícitas persistirán, aunque los actores que participen en el negocio cambien.

A pesar de esas dos limitaciones, las negociaciones con las FARC abren un espacio para nada despreciable para limitar el impacto negativo del narcotráfico sobre la violencia y la democracia en Colombia, por lo que conviene intentar desarrollar ideas que orienten los debates en este campo. El propósito de este artículo es entonces brindar algunas herramientas teóricas y empíricas que puedan ser útiles no sólo para la mesa de negociaciones sino, en forma más general, para la discusión que la sociedad colombiana tiene que desarrollar sobre la relación entre narcotráfico, drogas ilícitas, conflicto armado, democracia y paz. Para lograr ese propósito, comenzaremos por recordar las relaciones que existen entre el conflicto armado, las FARC y las drogas ilícitas, señalando también los problemas derivados de dichas relaciones. En segundo lugar, intentamos mostrar qué pasaría si los diversos frentes de las FARC dejan el negocio de las drogas de manera efectiva y en el corto plazo, con el fin de identificar cuáles son los eventuales problemas que el Estado debería estar llamado a enfrentar. Finalmente, presentamos consideraciones conceptuales y empíricas sobre las alternativas por las que debería optar el país si se logra avanzar en una negociación sobre este tema.

1. El conflicto armado, las FARC y el negocio de las drogas ilícitas.

El punto de partida de esta discusión debería ser la caracterización misma del problema, esto es, establecer cuáles son las relaciones entre el conflicto armado, la guerrilla y las drogas ilícitas. Se trata sin embargo de un tema complejo, pues a pesar de que existen algunos estudios que han analizado estos vínculos entre el conflicto armado y el narcotráfico, Colombia no parecería tener todavía un panorama completo, fundado en evidencia empírica sólida, sobre la forma como las guerrillas y otros actores armados ilegales han usado el tráfico de drogas, el tipo de violencia que se deriva de dicho uso, el impacto de los narcotraficantes como actores de la violencia y la forma como todos estos factores han contribuido a mantener y transformar el conflicto armado. Esta caracterización resulta fundamental, pues contribuye a identificar cuáles son los aspectos que deben discutirse y cuáles son las mejores alternativas.

En este texto no pretendemos agotar dicha caracterización, pues reconocemos que hay múltiples aspectos que deben estudiarse más a fondo y documentarse

con evidencia empírica sólida. En esta sección del documento nos limitamos a ofrecer algunos elementos para el análisis, tratando de mostrar las posibles interacciones entre la existencia del narcotráfico y la dinámica del conflicto armado colombiano, poniendo énfasis en las complejas relaciones de las FARC con esta economía ilícita, teniendo en cuenta que, al menos por ahora, las negociaciones del gobierno son con este grupo guerrillero.

1.1. Conflicto armado y narcotráfico

Los vínculos entre el narcotráfico y el conflicto armado en Colombia han generado un debate intenso, tanto académico como político. Para algunos analistas, esta economía ilícita habría alterado radicalmente la naturaleza del conflicto armado colombiano, que habría dejado de ser una confrontación motivada políticamente para transformarse en algo muy distinto: el despliegue de violencia por organizaciones ilegales que buscan apropiarse de rentas ilícitas. Otros estudiosos cuestionan esas interpretaciones e insisten en que, sin negar el impacto de los dineros de la droga en la guerra colombiana, ésta sigue siendo una confrontación esencialmente política.

No pretendemos en este artículo terciar en esa compleja discusión pues para nuestro análisis basta con recordar algunas tesis sobre las interacciones entre el narcotráfico y el conflicto armado, sobre las cuáles tiende a existir un cierto acuerdo académico.

Así, primero, es claro que el conflicto colombiano no fue creado por el narcotráfico ni estuvo motivado por la apropiación de rentas ilícitas sino que tuvo otros factores desencadenantes. A pesar de lo anterior, segundo, es claro también que, al menos desde inicios de los años ochenta, el narcotráfico ha tenido un impacto profundo sobre la agudización y la dinámica del conflicto armado, que hubiera sido radicalmente distinto sin la presencia de esa economía ilícita. Y tercero, la existencia del conflicto armado, a su vez, no sólo favoreció la expansión del narcotráfico y de los cultivos ilícitos en Colombia, sino que explica también las modalidades particulares y los papeles específicos que asumieron los narcotraficantes colombianos.

Este impacto del narcotráfico sobre nuestra guerra ha tomado varias vías. Sin pretensión de exhaustividad, las principales son las siguientes: i) ha permitido que las guerrillas, en especial las FARC, hayan encontrado una fuente de recursos muy considerables para financiar sus acciones armadas; ii) creó un nuevo actor en la violencia y en el conflicto armado, que fueron aquellos narcotraficantes, que

lavaron muchos de sus dineros con compras masivas de tierras y, al convertirse en terratenientes, terminaron muchas veces en conflicto con los grupos guerrilleros; iii) a su vez, los dineros del narcotráfico financiaron la expansión de los grupos paramilitares que, actuando en colusión con sectores de la Fuerza Pública y algunas élites locales e incluso nacionales, complejizaron nuestra guerra y agudizaron su barbarie; iv) en algunos períodos, la violencia y la corrupción desplegada por ciertos grupos de narcotraficantes afectó profundamente la capacidad del Estado colombiano; v) las interacciones del narcotráfico con el conflicto armado hicieron que Estados Unidos, que había hecho de las drogas un problema de seguridad nacional desde finales de los ochenta, tuviera una injerencia creciente en la guerra y en la sociedad colombianas.

Una vez recordados estos complejos vínculos entre el narcotráfico y el conflicto armado, conviene analizar más en detalles la relación de las FARC con las drogas ilícitas.

1.2. Transformaciones en las relaciones entre las FARC y las drogas ilícitas.

Aunque hasta ahora las FARC sólo han reconocido públicamente una participación residual en el negocio de las drogas, en particular al cobrar el impuesto al gramaje, cada vez es más claro que su participación no ha sido marginal. Al contrario, su relación con los cultivos, producción y tráfico se viene presentando desde la década de los 80s y cobró mayor fuerza desde los 90s.

En esa época, la economía de la coca dio la oportunidad a la guerrilla de ampliar su base social al defender los intereses de los campesinos cocaleros. Prueba de ello fueron las marchas campesinas realizadas entre 1994 y 1996 en Caquetá, Guaviare y Putumayo contra las políticas antinarcóticos y de fumigación de cultivos ilícitos.² El papel que jugaba las FARC en sus inicios dentro del mundo del narcotráfico parecería ser más pasivo, pues servían de mediadores entre los cultivadores y los narcotraficantes, cobrando cuotas de producción a los sembradores³.

Sin embargo, desde 1996, la lógica de las FARC en el negocio de la droga cambió drásticamente. Tal como lo explica el International Crisis Group (2005: 8 y ss.), entre 1996 y 1998 las FARC asumió un rol mucho más activo al tomar control total del tráfico de droga local en el Putumayo y en el Caquetá. Desde entonces

² Puentes Marín (2006:74 y ss.)

³ Ortiz (2000)

abandonó el sistema de cobro de cuotas, pasando a la imposición de precios fijos a la pasta base de coca; igualmente, procedió a obligar a los campesinos a vender únicamente al frente local y posteriormente vender a los narcotraficantes seleccionados.

Esto produjo a su vez un cambio en la relación con las comunidades campesinas locales, pues mientras en la primera mitad de los 90s las FARC expandieron sus bases sociales, posteriormente perdieron buena parte de ese apoyo social al monopolizar los cultivos ilícitos de ciertas regiones, mediante el uso de la fuerza, utilizando medios de presión contra la población campesina⁴.

En todo caso, el papel de las drogas ilícitas en la economía de las FARC parece ser diferente al que tendría para otros grupos que participan en el negocio. La razón fundamental es que para ellas esos recursos representan, fundamentalmente, un medio de financiación de sus actividades bélicas y no un fin en sí mismo. En otras palabras, mientras la guerrilla usa los dineros de la droga para fortalecer su lucha armada, las mafias y carteles lo hacen para su propio enriquecimiento.

Este uso diferenciado puede comprenderse mejor si se conoce el uso interno que se realiza de dichas utilidades del narcotráfico. Los comandantes no se enriquecen a nivel personal mediante los dineros del negocio de la droga. Al contrario, estas utilidades son controladas por el Secretariado, que cumple la función de centralizar todos los recursos de la organización y cobrar cuotas anuales a los diferentes frentes, de manera que se fortalezca la autoridad central y se eviten luchas internas.

Además, dado que hay ciertos frentes que reciben mayores ganancias por el negocio del narcotráfico que otros, las FARC comenzaron a rotar sus comandantes con el fin de evitar que se acostumbraran a vivir con ciertas comodidades que otros frentes no llegaban a tener. A diferencia de lo ocurrido en la AUC, en esta guerrilla no se han presentado casos de venganzas personales

⁴ Un ejemplo de ello es la reacción de las FARC frente al Plan Patriota adelantado en su contra por el Gobierno Uribe en el sur del país. Según el International Crisis Group (2005, 13), los insurgentes “impusieron una economía de guerra, obligando a todos a sembrar coca e incluso prestando dinero a los campesinos que luego se reembolsa con las ganancias de cosechas futuras. Les han pedido, por ejemplo, a los campesinos de los departamentos de Caquetá y Putumayo que siembren por lo menos una hectárea de cultivos alimentarios a fin de garantizar una mínima subsistencia en caso de erradicación forzada de las plantaciones de coca.”

motivadas por el mercado de la droga y ningún alto rango ha desertado para monopolizar parte del negocio⁵.

En la actualidad, las FARC son una organización con un peso muy considerable en el negocio de la droga, desde el cultivo y la producción hasta su tráfico y comercialización. Si bien el cálculo de las dimensiones de su negocio es complicado, las cifras más recientes que ha dado a conocer el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón indican que genera ingresos de entre 2.400 y 3.500 millones de dólares al año, siendo responsables de la producción de unas 200 toneladas de coca aproximadamente de las 350 producidas anualmente en el país⁶. Sin embargo, estas cifras difieren un poco de un informe de la Fiscalía General de la Nación de Septiembre de 2012, en el que se afirma que las FARC recibe utilidades del orden de 2 billones de pesos anuales por el negocio de la droga⁷. Pero, cualquiera que sea la cifra, se trata de recursos considerables.

1.3. Los problemas asociados a las relaciones entre las FARC y las drogas ilícitas

Los problemas asociados a la participación de la guerrilla de las FARC en el narcotráfico pueden ser al menos de tres tipos: i) ambientales; ii) sociales y iii) institucionales.

En primer lugar, los químicos utilizados para la producción de cocaína son sumamente peligrosos para el medio ambiente; además, el hecho de que su realización tenga lugar en laboratorios inmersos en las profundidades selváticas del país genera un mayor riesgo ambiental. Por ejemplo, en una reciente operación militar contra un laboratorio de las FARC para la producción de clorhidrato de cocaína en Norte de Santander, se encontraron, entre otras sustancias, 250 kilos de agroquímicos y 95 galones de ácido sulfúrico⁸. Evidentemente estas sustancias dejan una huella ambiental de alto impacto como lo ha reportado la ONUDC (2010) al analizar el caso peruano. En Colombia, la situación es semejante o incluso más grave, por los ecosistemas vulnerables y alejados en donde opera la guerrilla.

⁵ Para una mejor comprensión del funcionamiento interno de la administración de las utilidades de la droga en las FARC ver International Crisis Group (2005: 13 y 14).

⁶ Estas cifras fueron presentadas por el Ministro de Defensa Juan Carlos Pinzón durante el Foro Colombia – Estados Unidos que organizó la Cámara de Comercio Colombo Americana en Miami en Octubre de 2012. Ver W Radio (2012, 24 de Octubre).

⁷ Ver: El Tiempo (2012, 16 de Septiembre)

⁸ Ver noticia en Centro de Educación Militar (2012, 17 de Octubre)

En segundo lugar, los problemas sociales que generan altísimos costos en materia de derechos humanos, ocasionados por el uso de la fuerza para lograr el monopolio del negocio de la droga. Entre ellos se encuentra el sometimiento a veces forzado de los campesinos a las reglas de la guerrilla sobre los cultivos de coca. De igual manera, las luchas por los territorios cultivables y, sobre todo, por el control de las rutas aptas para el tráfico de drogas son factores que contribuyen al desplazamiento forzado de las poblaciones afectadas. Así lo ha identificado CODHES respecto del desplazamiento en el Guaviare⁹ y el Observatorio de Discriminación Racial de la Universidad de los Andes respecto del desplazamiento afro¹⁰.

Y en tercer lugar, coexisten problemas de confianza institucional que no se pueden dejar de lado. El control territorial de la guerrilla viene de la mano de una profunda crisis institucional en la que los campesinos cultivadores no encuentran otra autoridad que no sea la propia de las FARC. No es difícil prever una sensación de desprotección estatal por parte de estas comunidades, que los involucra cada vez más como uno de los eslabones iniciales de la economía de la droga. Adicionalmente, el hecho de que los cultivadores de coca sean reconocidos como delincuentes antes que como población vulnerable, crea una fuerte barrera en términos de acceso a la justicia que profundiza aún más el problema del narcocultivo.

2. Los límites de la negociación con las FARC frente al problema del narcotráfico.

Como las FARC tienen hoy un peso importante en el narcotráfico, podría pensarse que una negociación exitosa, que llevara a que esa guerrilla dejara de manera efectiva y en el corto plazo el negocio de las drogas, entregando al Estado los medios que tienen al servicio del negocio y dando cuenta de los cultivos y rutas

⁹ Dentro de las conclusiones desarrolladas en el documento de análisis de los cultivos ilícitos en el Guaviare realizado por Gladys Prada Pardo (2006), se concluye que “la ubicación geográfica del Guaviare y el enclave cocalero en el que desde hace muchos años se convirtió, han determinado el desarrollo de una cruenta guerra en la que la población civil se ha visto seriamente afectada.”

¹⁰ En su texto sobre desplazamiento afro, Garavito, Sierra y Cavelier (2009: 80 y 234) identifican al narcotráfico como uno de las principales causas de las amenazas y afrentas a la vida e integridad de la población afrocolombiana desplazada por la violencia. De igual manera dicen: “En Colombia, la combinación entre los efectos desproporcionados del conflicto armado interno, la guerra a las drogas, el avance de megaproyectos y la adopción de legislación que afecta los derechos territoriales y ambientales de las comunidades afrocolombianas, están generando las condiciones para que éstas sean desposeídas de su patrimonio territorial y de su hábitat ambiental y por lo tanto, para que la brecha de las desigualdades se mantenga, cualifique y profundice.” (Subrayas fuera del texto).

que dominan, tendría un impacto enorme en la reducción del problema del narcotráfico en Colombia. Sin embargo, la cosa no es tan evidente, pues existen factores que limitarían ese posible efecto positivo, si no se toman medidas específicas para enfrentar esos riesgos. En efecto, la dinámica del negocio de la droga, junto con la estructura interna de la guerrilla de las FARC, facilitan que nuevas organizaciones criminales luchen por tomar el lugar que la guerrilla dejaría libre en caso de una eventual desmovilización.

Por un lado, la economía de la droga genera inmensos incentivos para que cada vez se involucren más actores en el negocio, pues aún cuando el precio de la droga crezca de más en más con motivo de las políticas de la llamada “guerra contra las drogas”, siempre va a haber consumidores y adictos dispuestos a comprar el producto, lo que mantiene el dinamismo del negocio. En eso consiste el fracaso estructural del prohibicionismo, que podríamos describir así: un triunfo coyuntural — como la desarticulación de una mafia exportadora — solo provoca un desabastecimiento temporal, que se traduce en el corto plazo en un alza de precios, justamente lo que busca la prohibición a fin de disminuir el consumo. Pero lo paradójico radica en que dicha alza es un poderoso incentivo para que otros ingresen en esa actividad, siempre y cuando la demanda persista en el largo plazo. Y ésta persiste...

Como la producción de drogas ilícitas de origen vegetal, como la cocaína o la heroína, es técnicamente sencilla y los espacios geográficos potenciales para su producción son inmensos, casi infinitos, entonces esos éxitos parciales lo único que logran es provocar un desplazamiento de la producción hacia otras zonas geográficas. Ese efecto desplazamiento o “efecto globo” es conocido y está bien documentado, por lo que la salida de las FARC del narcotráfico generaría incentivos para que surjan otras organizaciones que busquen reemplazarla en el negocio.

Y por otro lado, las FARC son una organización con un mando relativamente centralizado que administra y controla todas las actividades relacionadas con el narcotráfico. Por lo tanto, ya existe una estructura consolidada al servicio del negocio de la droga que podría continuar funcionando si se llegara a reemplazar la autoridad central. Basta entonces con que las FARC se llegara a desmovilizar, para que entre al negocio cualquier otra organización armada que tomara control del mismo y reprodujera todos los problemas asociados que actualmente genera esta guerrilla.

Colombia ya vivió esta experiencia con la desmovilización de ciertos grupos paramilitares en 2005¹¹. En esta ocasión, surgieron diferentes estructuras rearmadas y reductos de las mismas autodefensas que pasaron a formar parte de ejércitos privados al servicio del narcotráfico, con una marcada naturaleza mafiosa. Tal y como lo explica la MAPP-OEA (2007: 3 y 4), la creación de estas nuevas organizaciones trajo consigo un incremento de acciones violentas relacionadas con vendettas y disputas por el monopolio del negocio de la droga en regiones como la Costa Atlántica y el Bajo Cauca, al igual que en la ciudad de Medellín.

Sin embargo, la posibilidad del copamiento tras la desmovilización de la guerrilla de las FARC podría llegar a traer consecuencias mucho más graves que las vividas en la experiencia de la desmovilización paramilitar. Los grandes carteles mexicanos son una amenaza latente, pues tal y como se han atrevido a disputar las rutas internacionales que han sido monopolizadas por las mafias colombianas¹², es de esperar que centren su interés en la cantidad de cultivos, laboratorios y, en general, la estructura del narcotráfico que quedaría libre tras la salida de las FARC. De igual manera las llamadas BACRIM, que actualmente tienen nexos estratégicos con la guerrilla, sería también otro actor que entraría en la disputa por el negocio que deja la guerrilla.

Las consecuencias de esta posible disputa no son difíciles de retratar. Junto con la violencia generada por la lucha armada que se surtiría por el control del lucrativo negocio, se intensificaría el problema del desplazamiento de poblaciones campesinas y se podrían presentar prácticas de terror como aquellas desplegadas por los carteles mexicanos. Se trata de un potencial problema que dejaría en entredicho la institucionalidad colombiana y que sometería el Estado de Derecho a una situación de graves violaciones de derechos humanos.

3. Consideraciones sobre las alternativas que se abren para el país en un escenario post negociación.

¹¹ En el décimo informe trimestral de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de Estados Americanos en Octubre de 2007 se dijo: “En la desmovilización de las autodefensas, sectores del narcotráfico vieron una oportunidad de ganar el control de zonas de cultivos de uso ilícito y corredores. Luego de la desarticulación de las estructuras paramilitares, comenzaron a emerger organizaciones que buscan mantener la influencia ilegal en determinadas áreas en las que el Estado aún no ha logrado restablecer plenamente su presencia.” (MAPP-OEA, 2007: 2)

¹² Así ocurrió con el proceso de sometimiento en el que se encuentran Los Rastrojos respecto del Cartel de Sinaloa. Ver: El Espectador (2012, 5 de Octubre)

Como hemos visto, una eventual desmovilización de las FARC luego de un acuerdo de paz exitoso podría no tener resultados significativos sobre el narcotráfico, si no se toman medidas específicas para enfrentar los riesgos señalados en el punto anterior. Por eso en esta sección ofrecemos algunos elementos conceptuales y empíricos que consideramos importantes para enfrentar esos peligros.

3.1. *Los presupuestos conceptuales que deberían orientar el debate*

El presupuesto fundamental de las alternativas de política que se adopten en el escenario post negociación debería ser el reconocimiento de que las políticas prohibicionistas desarrolladas hasta ahora en el país han generado más costos que beneficios. Según el Observatorio de Drogas de Colombia (2012), en el 2010 el Estado gastó más de 1,3 billones de pesos en las estrategias de reducción de oferta y consumo de estupefacientes. De esta suma se destinaron 19.214,30 millones de pesos para la identificación y aspersion de cultivos ilícitos y 123.311,97 millones para identificación y erradicación de los mismos. Además de estos costos más directos, existen otros indirectos asociados a los efectos colaterales, como los ambientales y sociales.¹³

Sin embargo, como lo explicamos en otra oportunidad¹⁴, pese a los altos costos, tanto económicos como colaterales, los beneficios de esta respuesta estatal son poco significativos y poco claros. Si bien se ha logrado disminuir el número de hectáreas de cultivos ilícitos, la producción potencial de cocaína por hectárea ha aumentando (Mejía y Posada, 2010: pp. 269y ss.) y los incentivos económicos para la producción continúan siendo muy altos. De igual manera, pese a grandes golpes a las cabezas de las mafias del narcotráfico, el negocio continúa siendo lo suficientemente lucrativo como para que otras organizaciones se ocupen del mismo.

Esta falta de efectividad es aún más grave si se tiene en cuenta que los problemas más agudos y sensibles que estas políticas pretenden enfrentar han sido creados

¹³ Por ejemplo, efectos ambientales, como los daños a otras plantas como el caucho o el cacao, daños a diferentes especies animales, afectaciones a los suelos, fuentes de agua; y efectos sociales de inmensa gravedad como el desplazamiento de poblaciones afectadas. En este sentido, Ricardo Vargas (1999: pp. 182 y ss.) retrata los efectos de la fumigación realizada en medio y bajo Caguán entre 1996 y 1998. Encuentra dentro de las consecuencias de la fumigación: entre 98 y 600 hectáreas de plantaciones de caucho afectadas, ganados intoxicados, especies menores muertas, suelos no aptos para otros cultivos, entre otros. Además, tras un análisis de las estadísticas de desplazamiento encuentra que las fumigaciones actúan como un factor generador de este fenómeno junto con la violencia propia del conflicto armado.

¹⁴ Uprimny, Guzmán y Parra (2012)

y potenciados por ellas mismas. En efecto, como lo han desarrollado autores como Louk Hulsman (1987) y Ethan Nadelman (1992), aunque las políticas fueron creadas para enfrentar los “problemas primarios” ocasionados por el abuso de sustancias psicoactivas, fundamentalmente los problemas a la salud de las personas¹⁵, el prohibicionismo terminó creando “problemas secundarios”, como la violencia generada por las mafias criminales dedicadas al tráfico de drogas, pues la prohibición ha hecho de las drogas un negocio muy lucrativo, que genera incentivos para la violencia. En efecto, la ilegalidad genera una multiplicación exponencial de los precios de la droga y sus correspondientes ganancias que son apropiadas por las mafias, incentivando así su crecimiento y fortalecimiento.

Esto llama la atención sobre la necesidad de distinguir el problema de las drogas, el narcotráfico y la narcoviolencia. El primero es el desafío que a una sociedad democrática plantea el eventual abuso de sustancias psicoactivas, capaces de producir daño y dependencia al consumidor, que puede ser enfrentado de múltiples formas. El segundo es el tráfico de las sustancias prohibidas, una vez se adopta la prohibición como estrategia para enfrentar el problema de las drogas. Y la tercera es la violencia asociada a las drogas, pero derivada del prohibicionismo, y que es esta última la que genera más efectos nocivos para la sociedad. Esta simple distinción permitiría reconocer que el problema de las drogas podría (y debería) ser enfrentado con estrategias distintas a la prohibición, con lo cual no tendríamos los problemas del narcotráfico ni de las narcoviolencias¹⁶. Pero incluso dentro del marco de la prohibición, es posible refinar las estrategias a fin de concentrarlas más en ciertos efectos de esta economía ilícita, como la violencia y corrupción que le están asociadas, que en la idea de que el propósito principal o incluso único es reducir la magnitud de la oferta y consumo de las sustancias prohibidas.

En este contexto, creemos que la mejor alternativa para enfrentar la narco violencia y mitigar los efectos del tráfico de drogas en Colombia y América Latina es sustituir las políticas prohibicionistas por estrategias de regulación de la producción, distribución y consumo de las sustancias psicoactivas hoy criminalizadas. Estas estrategias de regularización diferenciada de la producción y

¹⁵ Por ejemplo, la alteración de los sistemas respiratorios y cardiacos o la sobredosis.

¹⁶ En la recomendación sexta del Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2012: 14) se pide a los Estados tener en cuenta que, como lo han demostrado autores como MacCoun y Reuter, “donde los mercados de drogas son variados y están bien establecidos, no es un objetivo realista prevenir el uso de drogas impidiendo la oferta.” Por esta razón solicitan que los países “deberían enfocar sus acciones represivas en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los daños asociados con el mercado de drogas ilícitas.”

distribución de las sustancias psicoactivas, que hemos analizado y defendido en otros textos desde hace muchísimos años (Uprimny, 1997), no son la panacea y son de difícil ejecución. Pero son realistas y democráticas pues respetarían los derechos de los usuarios, y permitirían el diseño de estrategias sanitarias verdaderamente adecuadas. Y sobre todo evitarían los efectos perversos del actual prohibicionismo, dentro de los cuales, la existencia del narcotráfico es uno de los mayores. Como Colombia tiene la autoridad moral de haber liderado la guerra a las drogas y haber sufrido terriblemente sus consecuencias, de la mesa de negociaciones debería salir una propuesta para la comunidad internacional que reformule la injusta e inhumana política prohibicionista.

Ahora bien, no es razonable prever que en el corto plazo exista una modificación de ese marco internacional. Y como decía Keynes, en el largo plazo todos estaremos muertos. Pero, además, tanto el gobierno como incluso sectores importantes de la sociedad esperamos que las negociaciones sean rápidas y tengan resultados concretos en el corto plazo, por lo que el tema del narcotráfico no puede limitarse a la propuesta sobre legalización o regularización de las drogas. Es necesario pensar entonces en una alternativa dentro del marco del prohibicionismo (pero sin dejar de cuestionarlo) que permita reducir algunos de los daños asociados a la narcoviolenencia.

Ahora bien, no es fácil encontrar políticas adecuadas dentro del marco del prohibicionismo, por lo que las ideas que aquí se enuncian son meramente tentativas y sujetas a mayor discusión y debate. Con todo, creemos que una alternativa interesante puede ser incorporar al campo de la producción y tráfico la perspectiva de la reducción del daño, que algunos Estados europeos han implementado a nivel del consumo.

3.2. *Las posibilidades de la reducción de daños.*

En los últimos años, en el marco del prohibicionismo, las políticas de reducción del daño frente al consumo han ganado un espacio importante y han mostrado ser más adecuadas para enfrentar los problemas derivados del consumo. Estas estrategias, ampliamente desarrolladas en países como Holanda y Suiza, han implicado reducir el uso del derecho penal frente a los consumidores, y en su lugar, reconocer que el consumo no se va a acabar por el uso de la fuerza, pero si se pueden mitigar los efectos de las drogas en la salud y la vida de las personas, garantizando que el consumo sea lo menos problemático posible.

La experiencia frente al consumo sirve de incentivo para pensar en una política de reducción de daños frente a la oferta de drogas en el marco del conflicto armado. Esta estrategia consistiría en la adopción de diferentes políticas públicas para reducir los riesgos y violencias a las que generalmente se ven avocados los cultivadores, productores y en general las poblaciones que de alguna manera se ven afectadas por la actividad de los primeros eslabones de la cadena de la droga.

Estas poblaciones no solo son criminalizadas por delitos como la conservación o financiación de plantaciones (Art. 375 del Código Penal), sino que además se encuentran sometidos por las organizaciones armadas que están a la cabeza del negocio y la violencia generada por el monopolio del mismo. Por lo tanto, es necesario pensar la manera como se puede reducir el impacto social de estas problemáticas.

Finalmente, y como se explicará a continuación, la política de reducción de daños, articulada con un esfuerzo por garantizar la presencia institucional en las zonas que lo requieran, puede ser la mejor respuesta estatal para afrontar el problema del copamiento que dejaría una eventual desmovilización de la guerrilla. Para desarrollar mejor este punto, a continuación se presentan algunos puntos que creemos deben hacer parte de una política integral de reducción del daños en materia de oferta de drogas.

3.3. Una respuesta no punitiva frente a los cultivos ilícitos.

En toda política de reducción de daños el primer paso a seguir es cambiar la manera como se identifica a la población destinataria de la estrategia, en este caso, los cultivadores y productores de coca y pasta base de coca, respectivamente, que se encuentran sometidos por las reglas impuestas por las FARC. Se trata de poblaciones, generalmente campesinas, que participan en el negocio por obligación o por necesidad, que no reciben grandes beneficios económicos del mismo, y que no participan de manera directa en la violencia.

En otra oportunidad (Uprimny y Guzmán, 2010) demostramos que la política punitivista del Estado frente a las drogas trae como resultado, entre otros altísimos costos, el aumento de la población carcelaria de drogas compuestas por eslabones débiles que son fácilmente reemplazables. Por lo que se justifica con mayor razón la adopción de un enfoque diferenciado respecto a los primeros eslabones de la economía de la droga que se ven forzados a entrar en la lógica del narcotráfico encabezado por una organización armada tan grande como lo es las FARC.

Para efectuar este cambio de enfoque no es necesario legalizar la actividad de cultivo o fabricación, pues esto implicaría una reforma sustancial al prohibicionismo que impediría llegar a una solución efectiva de corto plazo en el proceso de paz. Al contrario, se debe promover el uso de figuras penales tales como el principio de oportunidad o las causales de justificación para impedir que estas personas sean condenadas a cumplir largas penas en prisión. Estos subrogados penales permitirían incentivar a los cultivadores a colaborar con el Estado y preferir otras alternativas económicas ajenas a las drogas ilícitas

3.4. *Replanteamiento de la política de desarrollo alternativo*

Actualmente la política de desarrollo alternativo colombiana intenta articular la reducción de los cultivos ilícitos con la promoción del desarrollo rural de conformidad con los preceptos de la ONU en la materia. La entidad encargada de la política es la Gestión Presidencial contra los Cultivos Ilícitos (PCI) de Acción Social, quien tiene igualmente a cargo la financiación y la coordinación de los programas de erradicación forzada de cultivos. Son dos los programas que componen la política de desarrollo alternativo, por un lado el Programa de Familias Guardabosques, consistente en el apoyo económico condicionado y el acompañamiento institucional a familias campesinas e indígenas para que desarrollen actividades económicas lícitas con el uso de la tierra; y por otro lado, el Programa de Proyectos Productivos que desarrolla proyectos agrícolas y agroforestales de mediano y largo plazo con organizaciones sociales¹⁷.

Sin embargo, mucho se ha criticado sobre la posibilidad de resolver el dilema entre la generación de desarrollo rural y la reducción de la oferta de drogas mediante la destrucción de cultivos ilícitos. Tal como lo explica GIZ (2011), antes de preferir la erradicación de cultivos ilícitos, una política de desarrollo alternativo debe tener en cuenta los múltiples factores que empujan a los agricultores a dedicarse al cultivo de drogas e incluso a participar en los laboratorios artesanales de producción de pasta base. Entre estos se encuentran: la pobreza, debilidades de desarrollo rural, sistemas políticos y judiciales frágiles, ausencia de instituciones públicas e instancias de control, falta de infraestructura y acceso a mercados legales.

Por esta razón se debe reformular la política de desarrollo alternativo para lograr que los actuales cultivadores y productores de coca y pasta base, tengan la

¹⁷ Para una mejor explicación de la política de desarrollo alternativo en Colombia ver (Observatorio de Drogas de Colombia, 2010: 12).

posibilidad de abandonar su papel dentro del negocio de las drogas ilícitas junto con la desmovilización de las FARC. Esto implica que la finalidad del desarrollo alternativo no puede continuar siendo las medidas de corto plazo que reduzcan los cultivos ilícitos, sino la implementación seria e integral de medidas de mediano y largo plazo que otorguen posibilidades de desarrollo rural y social a estas poblaciones.

En concreto, dentro de las pautas que podrían tenerse en cuenta para el diseño de una nueva política de desarrollo alternativo se encuentran, entre otras: 1) La incorporación de las estrategias de desarrollo alternativo a las estrategias nacionales y globales de desarrollo social, de manera que no se limiten a ser parte de la política de drogas del Estado colombiano. 2) Dar una solución priorizada a los problemas que enfrentan estas comunidades, como por ejemplo la capacidad de acceder a mercados legales en los que puedan participar con sus productos alternativos¹⁸. 3) Garantizar el acceso a áreas de tierra lo suficientemente grandes para poder sostenerse económicamente de los productos que de ella se puedan extraer, pues los cultivos ilícitos, a diferencia de cultivos alternativos, se caracterizan por dar grandes cantidades de producido en pequeñas porciones de tierra. 4) La institucionalización de entes de control que verifiquen la implementación de la política de desarrollo alternativo, evalúen sus resultados y verifiquen la reducción del impacto ambiental. 5) El fortalecimiento integral de la institucionalidad en las zonas de mayor presencia de cultivos ilícitos, no solo mediante la presencia de las fuerzas armadas, sino que también, y principalmente, a través de entidades que garanticen el acceso a la justicia de las comunidades afectadas.

3.5. Fin de las políticas de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos

El Estado colombiano invirtió en 2010 142.526,27 millones de pesos en las actividades de erradicación y aspersión de cultivos ilícitos dentro de la estrategia de reducción de la oferta de drogas. Sin embargo, los cultivos y la producción se han mantenido, generando altos costos en materia de derechos humanos que son difíciles de cuantificar.

¹⁸ Podría plantearse la posibilidad de que estos productos alternativos sean derivados de la hoja de coca misma. En otros países se mantienen legal muchos de estos productos sin violar las leyes internacionales en la materia, lo que permite explotar una fuente importante de ingresos para los campesinos cocaleros. Dentro de estos productos se encuentra el mate de coca, la harina de coca y productos elaborados como dulces y alfajores de coca.

Ricardo Vargas (1999) ha demostrado que entre muchos otros daños, las fumigaciones a cultivos ilícitos inciden en la profundización del conflicto armado, agudiza los daños ambientales por el efecto de desplazamiento que provoca la aspersión indiscriminada de herbicidas, interfiere en los mismos programas de desarrollo alternativo y afecta, en muchos casos, la organización interna de las comunidades, llegando a ser causa de fenómenos de desplazamiento forzado.

La fumigación y erradicación de cultivos constituyen entonces políticas costosas, que parecen generar más problemas que beneficios concretos. Por ello, es clave que el Estado replantee su continuidad y las elimine del conjunto de medidas que implemente para enfrentar los problemas relacionados con el narcotráfico.

De acuerdo con los elementos planteados a lo largo del texto, en la mesa de diálogo deben replantearse las prioridades en la lucha contra la droga. Así las cosas, una salida negociada entre el Gobierno y las FARC debe tomar en serio estos lineamientos mínimos que aquí hemos intentado trazar. Cada uno de ellos debe ser abordado a profundidad y debe estar soportado por estudios empíricos amplios. Además, debe contar con una colaboración armoniosa que permita su implementación progresiva a medida que se adelanta la eventual desmovilización de la guerrilla. Es decir, debe haber una estrecha coordinación entre el proceso de desarme y desmovilización y el proceso de copamiento de los territorios liberados por parte del Estado, a través de las políticas que hemos intentado reseñar.

3.6. Fortalecimiento de la presencia institucional regional.

Las anteriores estrategias frente a los cultivos ilícitos requieren fortalecer la presencia institucional en estas regiones. La experiencia han mostrado que los pocos casos de desarrollo alternativo exitoso han estado asociados a una estrategia integral de intervención estatal en las zonas involucradas, que no se limite a la intervención de la Fuerza Pública. Además, esta intervención estatal integral ayudaría a evitar que los eventuales vacíos de poder territorial, que podrían derivar de una eventual desmovilización de las FARC, sean ocupados por nuevos actores armados ilegales.

3.7. Refinamiento de la investigación contra el crimen organizado.

Ahora bien, es razonable suponer que otras organizaciones criminales intentarían ocupar los espacios territoriales de las FARC y sus lugares en la economía ilícita de las drogas, mientras la prohibición se mantenga, lo cual probablemente ocurrirá en el corto y mediano plazo. Es necesario pues que Colombia siga fortaleciendo

su capacidad para investigar policialmente y sancionar judicialmente, a las organizaciones criminales mafiosas asociadas al narcotráfico. Tenemos claro que la posible desarticulación de esas organizaciones no logrará reducir globalmente la magnitud de la economía ilícita de las drogas, debido al efecto globo que señalamos anteriormente. Otras organizaciones surgirán en su reemplazo. A lo sumo lograremos “exportar” el problema de las mafias de las drogas a nuestros vecinos. Pero a pesar de eso, un Estado democrático no puede permitir el crecimiento desafiante de esas organizaciones, por su impacto negativo en la violencia, la corrupción y la criminalidad. Estas mafias deben ser enfrentadas y controladas. Pero debe hacerse en forma estratégica e inteligente, en especial teniendo claro que nuestro problema es controlar el impacto antidemocrático de esas mafias, pero sabiendo que el necesario combate a esa criminalidad organizada no soluciona en nada el problema del abuso de sustancias psicoactivas.

Bibliografía

- Centro de Educación Militar CEMIL (2012, 17 de Octubre), “Ejército localiza gigantesco cristalizadero de las Farc en Catatumbo.” Disponible en: <http://www.cemil.mil.co/?idcategoria=337863>
- Comisión Global de Política de Drogas (2011) “Guerra a las drogas: Informe de la Comisión Global de Política de Drogas”. Disponible en: http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Global_Commission_Report_Spanish.pdf
- Dirección Nacional de Planeación y Dirección Nacional de Estupefacientes (2009) “Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas (2007-2008). Bogotá: Autores
- El Espectador (2012, 5 de Octubre), “Mafia mexicana quiere quedarse con rutas colombianas de la coca” en El Espectador, viernes 5 de Octubre de 2012.”
- El Tiempo (2012, 16 de Septiembre), “Rastrean en el exterior bienes de las Farc para reparar a sus víctimas.” Disponible en: http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12227830.html

- GIZ (2011) "Reformulando el enfoque de desarrollo alternativo: Principios y estándares de desarrollo rural en un entorno de drogas." Eschborn: GIZ
- Hulsman. L (1987) "La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión" en Nuevo Foro Penal. Bogotá, No 35.
- International Crisis Group (2005) "Guerra y Droga en Colombia." Disponible en: http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/11_war_and_drugs_in_colombia_spanish.pdf
- Mejía, D. y Posada, C.E. (2010) "Cocaine production and trafficking: What do we know?" en Keefer, P. y Loayza, N. (Eds.), *Innocent Bystanders: Developing countries and the War on Drugs*. Washington: Palgrave MacMillan & The World Bank.
- Misión MAPP/OEA (2007) "Décimo Informe del Secretario General al Consejo Permanente sobre la Misión MAPP/OEA". Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Nadelmann, E (1992) "Thinking Seriously about Alternatives to Drug Prohibition" en Daedalus Vol. 121, No. 3, Political Pharmacology: Thinking about Drugs (Summer, 1992).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – ONUDC (2010) "Informe analítico: Problemática ambiental y la utilización de agroquímicos en la producción de coca." Disponible en: http://www.unodc.org/documents/peruandecuador//Informes/Informes-Analiticos/Informe_Analitico_Agroquimicos.pdf
- Ortiz, R.D. (2000) "Guerrilla y Narcotráfico en Colombia" en Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública, No. XXII. Disponible en: <http://www.ugr.es/~ceas/America%20Latina/Guerrilla%20y%20narcotrafico%20en%20Colombia.pdf>
- Prada Pardo, G. (2006) "Guaviare: cultivos de uso ilícito y guerra sin tregua." Bogotá: CODHES.
- Puentes Marín, A.M. (2006) "El opio de los talibán y a coca de las FARC: Transformaciones de la relación entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia." Bogotá: Universidad de los Andes – Cesó.

- Rodríguez, C. Alfonso, T. y Cavelier, I. (2009) “El desplazamiento afro: tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes – Cijus.
- Uprimny, R (1997), “Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes” en Martín Hopenhayn (Comp.) *La grieta de las drogas*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Uprimny, R. y Guzmán, D. (2010). “Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia” en Metaal y Youngers (Eds.) *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam-Washington: TNI-WOLA.
- Uprimny, R. Guzmán, D. y Parra, J. (2012) “La judicialización de los delitos de droga: ¿Des-proporción? Un análisis del caso colombiano.” En Pérez, C. (Ed.) *Justicia Desmedida: Proporcionalidad y Delitos de Drogas en América Latina*. México D.F.: Fontanamara (Próximo a publicarse).
- Vargas, R. (1999) “Fumigación y Conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia”. Bogotá: TNI – Acción Andina.
- W Radio (2012, 24 de Octubre). “Mindefensa dijo que las Farc reciben de 2,4 a 3,5 mil millones de dólares por narcotráfico.” Disponible en: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/mindefensa-dijo-que-las-farc-reciben-de-24-a-35-mil-millones-de-dolares-del-narcotrafico/20121024/nota/1784297.aspx>