

Diciembre de 2014

<http://www.kas.de/iusla>

<http://www.dejusticia.org/>



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica



Dejusticia  
derecho · justicia · sociedad

## Café y debate: La eficacia de la política de drogas y sus perspectivas a futuro en clave de paz

El pasado 7 de noviembre el **Programa Estado de Derecho para Latinoamérica** de la Fundación Konrad Adenauer y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad-**Dejusticia**, realizaron un **Café y debate** en torno a la pregunta *¿Es el acuerdo sobre drogas en La Habana una solución al problema del narcotráfico en Colombia?*

En este encuentro, participaron como dinamizadores los profesores **Ricardo Vargas y Rodrigo Uprimny**. El primero es sociólogo y Magister en Filosofía Social de la Universidad Nacional de Colombia; autor de varios textos sobre la relación entre políticas de drogas, desarrollo alternativo y conflicto armado; actualmente es director de Acción Andina Colombia en el *Transnational Institute*. El segundo es Abogado, Doctor en Economía Política de la Universidad de Amiens Picardie, con un DSU (magíster) en Sociología Jurídica de la Universidad de París II y un DEA (magíster) en socioeconomía del desarrollo de la Universidad de París I (IEDES); es director de Dejusticia y profesor de la Universidad Nacional.

Al debate asistieron representantes de organizaciones sociales, agencias de cooperación internacional; académicos expertos en el tema; y funcionarios de entidades públicas como la Cancillería, la Policía Nacional, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el Ministerio de Justicia. La moderación estuvo a cargo de la analista política y periodista Laura Gil. Cada uno de los dinamizadores tuvo la oportunidad de hablar durante diez minutos para luego

abrir el debate a los demás participantes.

### **Intervención de Rodrigo Uprimny: el preacuerdo de paz sobre drogas es una audacia limitada.**

Desarrollando una tesis contenida en un artículo de la Revista Foro publicado en coautoría con Jorge Parra, Uprimny caracterizó el preacuerdo de paz sobre drogas como una *audacia limitada*.



Rodrigo Uprimny integra el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.

Desde su punto de vista, es un acuerdo audaz porque introduce avances en los tres subtemas (cultivos de uso ilícito; consumo y salud pública; solución a la producción y comercialización de narcóticos) abriendo posibilidades para su reforma. Pero en todo caso es limitado porque no contempla una postura política fuerte frente al debate internacional sobre las alternativas al prohibicionismo, política que, en concepto del dinamizador, ha fracasado rotundamente, con un alto costo en términos de seguridad y derechos humanos para los países productores.

Lo anterior, según Uprimny, no significa que el acuerdo de La Habana relegite la prohibición de estas sustancias. Si bien el lenguaje es problemático al plantear objetivos poco realistas como "un país sin coca", es de resaltar la incorporación explícita de enfoques hasta ahora olvidados por la guerra contra las drogas: la perspectiva de derechos humanos, la necesidad de basarse en evidencia científica, y la visión participativa y territorial.

Pero del acuerdo no solo son destacables los nuevos enfoques para la política de drogas. También hay medidas concretas acertadas como el haber ligado las estrategias de sustitución de cultivos de uso ilícito (o cultivos ilícitos, cuando lo que se prohíbe son ciertas variedades) a los avances en desarrollo rural en los territorios, y proponer un programa de sustitución con un componente importante de participación de las comunidades y dejando la erradicación forzosa como excepción (aunque rechazando, eso sí, que se haya mantenido viva la opción de la aspersión aérea).

Uprimny también resaltó las medidas planteadas en el ámbito del consumo de drogas por introducir componentes de derechos humanos, evidencia científica y salud pública; y en el ámbito de combate a la criminalidad organizada porque prioriza la persecución penal de los eslabones más fuertes del negocio de la droga. Y, además, hizo especial mención al reconocimiento por parte de las Farc de haber participado en actividades de narcotráfico y su manifestación de querer abandonar dichas prácticas.

Se trata entonces, concluyó el panelista, de un acuerdo con propuestas audaces que pueden generar importantes reformas a la política de drogas, pero muy limitado en la discusión sobre la necesidad de reformular la prohibición en un escenario global. Es entonces una audacia limitada dentro de las

restricciones políticas que tiene un acuerdo de paz.

### **Intervención de Ricardo Vargas: ¿son los diálogos en La Habana el escenario para discutir sobre drogas?**

La participación de Ricardo Vargas inició con una advertencia: el escenario de diálogos en La Habana era el menos adecuado para hablar de temas como la política pública frente al consumo de drogas. Desde su perspectiva, es poco lo que un proceso de paz puede aportar al asunto del consumo de sustancias en el país. En su lugar, el acuerdo logrado entre el Gobierno y la guerrilla de las Farc debió limitarse a la manera como sería desmontado el narcotráfico como motor de guerra y de dineros ilícitos que han filtrado la política y la economía.

Respecto al contenido del preacuerdo sobre drogas, Vargas considera que se no modifica el objetivo de acabar la oferta de drogas ilícitas con el cual se ha fundamentado y prolongado la guerra contra las drogas, y el cual resulta poco realista. Se mantiene además una exigencia de erradicación previa para acceder a los programas de desarrollo, lo cual es una fórmula que ya ha fracasado en el pasado. E incluso, el campesino que no se someta a los programas de sustitución en un plazo de dos años quedará criminalizado. A los ojos del ponente, no parece haber grandes novedades en lo pactado en La Habana.

Vargas considera que la política de sustitución de cultivos de uso ilícito propuesto por el acuerdo, por las restricciones presupuestales existentes, en realidad se desarrollará como una política que oferte programas de desarrollo de baja categoría en zonas de influencia de las Farc. Todo esto con el limitante que la participación de las comunidades estará restringida al tema de los cultivos de uso ilícito y no se extenderá a la concepción de un

proyecto de ordenamiento territorial alternativo para las zonas que habitan.

Señaló además, que tampoco hay novedades en la lucha contra la criminalidad, pues se continúa promoviendo la estrategia de reducción de la oferta con el fin de generar incrementos en los precios de la droga (en particular la cocaína) en mercados estadounidenses y europeos, lo cual no genera y no ha generado una verdadera afectación del negocio criminal. Sobre este punto del desenfoco que representa adoptar como objetivo principal la eliminación de la oferta, Uprimny mencionó estar de acuerdo.



Ricardo Vargas es director de Acción Andina Colombia en el *Trasnational Institute*.

Para concluir, Ricardo Vargas planteó una reflexión en torno a la siguiente pregunta ¿qué es lo que se va a mantener en un escenario de paz? Y respondió que será un modelo agro-exportador (ejemplificado en el proyecto de ley sobre baldíos) y una política minera en el marco de los cuales se pretende resolver el problema de los cultivos de uso ilícito. Esta realidad ligada a la vigencia del circuito de las drogas ilícitas y sus estructuras criminales, conforman un escenario de posible recomposición del negocio de la droga que impide garantizar un país que no dependa de la economía del narcotráfico, pues no parecen estar dadas las condiciones para un verdadero desarrollo territorial alternativo en el posconflicto.

## **Intervenciones de los participantes**

La moderadora Laura Gil abrió el debate con tres puntos a discutir: 1) ¿hay algo nuevo en el acuerdo de paz sobre drogas?, 2) ¿qué tan vinculante resulta para Colombia este acuerdo tanto en su acción interna como a nivel internacional? Y 3) ¿cuál va a ser la posición del Estado colombiano frente a la discusión internacional sobre el tema?

Buena parte de los invitados reconocieron orientaciones positivas en el preacuerdo de paz sobre drogas. Sin embargo muchos de ellos se mostraron escépticos y críticos frente a las medidas concretas planteadas en los tres subtemas.

Así por ejemplo, en el punto sobre cultivos de uso ilícito uno de los participantes criticó que el acuerdo asociara la existencia de cultivos de coca con la de la guerrilla de las Farc, pues estos en realidad han sido sembrados y utilizados ancestralmente por pueblos indígenas con anterioridad a la presencia de los grupos armados. Además, calificó el acuerdo de La Habana como soberbio al considerar que los programas de sustitución de estos cultivos, que ya han fracasado en el pasado, sí van a ser exitosos en esta oportunidad por el simple hecho de involucrar a las Farc en los mismos.

De igual manera, se resaltaron las dificultades prácticas que tendrá la implementación del acuerdo cuando se pretenda hacer sustitución de cultivos de uso ilícito en zonas donde no hay vías de acceso que permitan el transporte de otro tipo de bienes primarios legales. Y se señaló que mientras exista demanda de cocaína, en cualquier lugar del mundo habrá personas que cultiven la hoja de coca con fines ilícitos, por lo cual es necesario ligar este debate con la necesidad de reformular la prohibición de estas sustancias.

Los invitados también exaltaron la necesidad de reivindicar los usos legales de la hoja de coca cuando se debate sobre estos cultivos. Para algunos invitados esto genera la necesidad no solo de modificar los términos del lenguaje (cambiando la expresión "cultivos ilícitos" por "cultivos de uso ilícito"), sino también

promover una reforma que reconozca la legalidad de los usos de la coca que no hacen parte del negocio del narcotráfico. En particular, un participante destacó algunas iniciativas de pueblos indígenas que comercializan productos a base de esta planta tales como galletas y té.

En cuanto al enfoque participativo de los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito se presentaron dos posturas diferentes entre los invitados. Por un lado hubo una visión optimista que considera que el preacuerdo de paz sí tiene novedades importantes, pues por primera vez se pretenden articular tres estrategias que anteriormente no se comunicaban entre sí: el desarrollo alternativo, la erradicación manual y la aspersión, asumiendo esta última como estrategia de última instancia. Según uno de los participantes, todo va a girar en torno a la recuperación de la presencia institucional en los territorios marginados para la garantía de los derechos sociales de los campesinos. Para ello se involucrará en el diseño de los programas alternativos a personas de la comunidad que nunca plantaron cultivos de uso ilícito, pues de lo contrario no se trataría de visiones integrales de desarrollo territorial. En este sentido, hay que darle un compás de espera a las partes en el acuerdo para que demuestren que se trata de una apuesta integral nunca antes vista en el país, antes de condenarla al fracaso de antemano.



La diversidad de actores fortalece la discusión, y permite contemplar diferentes aristas de un mismo tema.

Por otro lado, hubo otra visión más escéptica que cuestiona el grado de exigibilidad que tendría para las partes los espacios alternativos de participación comunitaria. Esto por cuanto en otros escenarios, el presidente Santos parece no estar muy comprometido con la participación de las comunidades para decidir qué hacer con sus territorios. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el no reconocimiento de la

participación comunitaria a través de consultas populares para detener proyectos extractivos en algunos municipios del país. Hay indicios de que en estos temas se pretende controlar desde el nivel central los escenarios locales de toma de decisiones, por lo cual no parecería creíble la idea de conferirles a las comunidades el poder de decidir sobre un ordenamiento territorial propio o sobre el tipo de economía que se desarrollaría en las regiones en las que se implementen los programas de sustitución.

De otra parte, respecto al subtema de combate al narcotráfico uno de los participantes hizo una advertencia previa: si en el preacuerdo logrado en La Habana se reconoce que la guerrilla de las Farc realizó actividades de narcotráfico como instrumento para sostener su lucha ideológica, es necesario que el país inicie un debate serio sobre la posibilidad de asumir o no el narcotráfico como conexo al delito político en un escenario de justicia transicional.

Hubo una postura compartida ampliamente sobre la importancia de que, por primera vez, se introduzca la necesidad de diferenciar entre los eslabones fuertes y los eslabones débiles del negocio de la droga con el fin de priorizar la persecución penal de los primeros. Para uno de los panelistas, esta es una medida que abre la posibilidad de reformar la manera como hasta ahora se ha hecho uso de las leyes penales para castigar delitos relacionados con drogas.

Sin embargo hubo también posturas escépticas que consideran que el preacuerdo es insuficiente para que en Colombia se pueda hacer una lucha inteligente y efectiva de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico.

Así por ejemplo se destacó la necesidad de mirar para atrás y aprender de los errores cometidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes en la lucha contra el lavado de activos. Al respecto se advirtió que el acuerdo no plantea mecanismos concretos para desmontar la vinculación de funcionarios públicos al negocio, y la filtración de los dineros del narcotráfico en la economía y la política, teniendo en cuenta todos los

antecedentes que ha habido en este sentido.

También se señaló la falta de sensibilidad y planeación frente al contexto de los demás actores armados alrededor del narcotráfico como las bandas criminales, lo cual puede en su momento ser obstáculo para la implementación efectiva del preacuerdo. Se sugirió, por parte de uno de los participantes, que debería considerarse la posibilidad de que las Farc, además de contribuir al desmonte de las rutas del narcotráfico, pudieran servir de garantes en la implementación de los programas de sustitución bajo condiciones de seguridad, ante la amenaza que puedan representar los otros grupos que quieren entrar a controlar el negocio en esas zonas.

Otra preocupación tiene que ver con los riesgos de seguridad que pueden afrontar quienes se desmovilicen y colaboren con información para el desmonte de las rutas, o para la reconstrucción de la verdad histórica sobre los alcances de la vinculación del narcotráfico con distintos sectores sociales.

En el ámbito del consumo de drogas, la postura del panelista Ricardo Vargas tuvo eco, pues una invitada al desayuno estuvo de acuerdo con que el escenario de La Habana no era el más adecuado para hablar sobre el uso de sustancias psicoactivas en el país. Además, criticó la poca participación que hasta ahora han tenido los diferentes sectores de la sociedad civil, incluyendo a las personas que usan estas sustancias, en el diseño e implementación de la política pública frente al consumo de drogas. Según esta participante, las discusiones realizadas en los foros de sociedad civil no fueron tenidas en cuenta en la mesa de conversaciones.

Finalmente, la pregunta realizada por la moderadora Laura Gil sobre el papel del Estado colombiano en el debate internacional sobre políticas de drogas generó diferentes respuestas alrededor de la postura política del gobierno nacional respecto a la necesidad de reformar la prohibición de estas sustancias.

Hubo consenso en que el preacuerdo sobre drogas fue insuficiente en el abordaje de este tema. Pese a que se

propone realizar una conferencia internacional para debatir con la comunidad internacional, lo acordado en La Habana no permite identificar una postura sólida en favor de una reforma a las políticas prohibicionistas. Además, no habla el acuerdo sobre el proceso de preparación del Estado colombiano de cara a la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 (UNGASS 2016) que abordará especialmente este tema por primera vez en casi dos décadas.

Uno de los participantes reclamó la ausencia de un reconocimiento explícito por parte del gobierno nacional y de la guerrilla de las Farc en el sentido de identificar que los problemas que genera el narcotráfico son una consecuencia directa de la prohibición de las drogas, y que este negocio mantendrá un alcance global mientras no se reformen las Convenciones de la ONU sobre estupefacientes.

En el mismo sentido otro invitado advirtió la necesidad de que sea el Estado colombiano quien promueva el debate global sobre la regulación de drogas consideradas 'fuertes' como la cocaína, pues es claro que los demás países andinos no tienen la intención de hacerlo, pese a que tienen toda la legitimidad por ser los más afectados por el enfoque prohibicionista. Surgió entonces una propuesta concreta: que sea Colombia el país pionero en impulsar la investigación sobre la cocaína en universidades con el fin de tener evidencia científica que permita implementar reformas futuras.

En respuesta se planteó que, a pesar de la insuficiencia del preacuerdo al referirse sobre el debate internacional sobre el prohibicionismo, es posible construir una buena propuesta política para la UNGASS 2016. Esto por cuanto el presidente Santos ha mantenido una posición discursiva que ha invitado a debatir la necesidad de reformar la llamada 'guerra contra las drogas' y que ha tenido un importante impacto político en la comunidad internacional. Y, en todo caso, incluso sin necesidad de reformar los tratados internacionales sobre fiscalización de la droga, es posible introducir reformas sustanciales y realistas como la implementación de alternativas a la prisión para delitos relacionados con la producción y el tráfico de

estupefacientes, cuando sean cometidos por eslabones débiles. A su vez se resaltó que, aunque la estrategia no fuera tan visible, en el terreno de la diplomacia y el trabajo conjunto con otros países líderes que han liderado las propuestas de reforma, se están logrando importantes avances.

En todo caso, hubo una crítica generalizada a la postura del gobierno nacional por no tener un canal abierto al público y a la participación ciudadana para preparar el camino a UNGASS 2016. Las organizaciones de la sociedad civil, la academia, los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes y otros sectores sociales quieren aportar a dicho proceso, por lo que fue ampliamente cuestionado que hasta el momento no se hayan abierto escenarios de debate en entidades como la Cancillería. Se sugirió además que ampliar la discusión sería importante para ir construyendo una posición en el escenario internacional que sea ampliamente respaldada por el movimiento social, y que no sea solo una postura de Estado.

El **Café y debate** dejó claro que es necesario ligar el preacuerdo de paz sobre drogas y su eventual proceso de implementación, con el debate nacional e internacional sobre reformas a las políticas globales vigentes. Aunque dicho acuerdo abre algunas puertas para introducir cambios a la guerra contra las drogas, estos no parecen ser suficientes para superar las consecuencias negativas que ha generado el prohibicionismo en el país. Por eso, es necesario abrir la discusión a los diferentes sectores de la sociedad y debatir seriamente cómo se podría implementar lo acordado en La Habana y cómo construir una propuesta política sólida del Estado colombiano de cara a la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016.



Café y debate es una propuesta metodológica para estimular el diálogo sobre temas de coyuntura en Colombia y Latinoamérica.