

**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA**

**INSTITUTO DE ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES  
IEPRI**



**COMITÉ EDITORIAL**

DIRECTOR IEPRI

**Ricardo Peñaranda Supelano**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

EDITOR

**Mauricio García Villegas**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

COORDINADOR EDITORIAL

**Carlos Germán Sandoval**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

ASISTENTE EDITORIAL

**Paloma Cobo**

COMITÉ EDITORIAL

**Francisco Gutiérrez Sanín**

Universidad Nacional de Colombia, IEPRI

**María Adelaida Ceballos**

McGill University, Facultad de Derecho

**Gonzalo Sánchez Gómez**

Universidad Nacional, profesor emérito

**Juan Carlos Rodríguez Raga**

Universidad los Andes, Departamento de Ciencia Política

**Sandra Botero**

Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos

**Hugo Fazio Vengoa**

Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales

**Javier Eduardo Revelo Rebolledo**

Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos

**Nicolás Torres-Echeverry**

Universidad de Chicago, Departamento de Sociología

COMITÉ CIENTÍFICO

**Daniel Pécaut, Francia**

**Juan Gabriel Tokatlian, Argentina**

**Camille Goirand, Francia**

**Catherine LeGrand, Canadá**

**Elisabeth Jean Wood, Estados Unidos**

Preparación editorial, diagramación e impresión

**Siglo del Hombre Editores**

ISSN 0121-4705

Impresa en Colombia, 2021

**DOSSIER: BALANCES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS**

**CINCUENTA AÑOS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS  
(EDITORIAL)**

**3**

**¿DINERO FÁCIL? MORAL Y CULTURA EN LAS  
SOCIEDADES AGRARIAS COCALERAS**

**5**

Francisco Gutiérrez Sanín  
Diana Machuca

**MITOS Y REALIDADES DE COLOMBIA Y PERÚ:  
DEBILIDADES ESTRUCTURALES DE LAS ESTRATEGIAS  
EN LAS POLÍTICAS DE LA LUCHA CONTRA EL  
NARCOTRÁFICO Y LAS AGENDAS DE PAZ FREnte AL  
COMPLEJO DE REGÍMENES INTERNACIONALES**

**36**

Camilo Andrés Devia Garzón  
Catherine Ortiz-Morales

**GLIFOSATO, CAMPESINOS Y JUECES: LA TIMIDEZ DE  
LAS ALTAS CORTES EN LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS  
OCASIONADOS POR LA POLÍTICA DE  
FUMIGACIONES AÉREAS**

**61**

Yira López Castro  
Rocío del Pilar Peña Huertas  
Bryan Triana Ancínez  
Lina María Ortega Van Arcken  
Milton Alberto Valencia Herrera

**ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN  
COLOMBIA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ**

**92**

Adelaida María Ibarra Padilla  
Cristian Rojas Reyes

**LA POLÍTICA ANTIDROGAS RUTA FUTURO: UNA  
PERSPECTIVA DESDE EL ANÁLISIS DE CONTENIDO  
Y LA MINERÍA DE TEXTOS**

**111**

Carlos Fernando Morales Sánchez  
Ángela Cristina Pinto Quijano  
Jaime Edison Rojas Mora  
Irma Liliana Vásquez Merchán

**¿Y SI HUBIERAN CUMPLIDO?  
LAS DROGAS ILEGALES Y EL ACUERDO DE PAZ MÁS  
ALLÁ DE LOS (OBVIOS) INCUMPLIMIENTOS**

**144**

José A. Gutiérrez

**¿QUÉ HACER CON EL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS  
ILÍCITAS EN COLOMBIA? ELEMENTOS METODOLÓGICOS  
PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO**

**167**

Rodrigo Uprimny Yepes

**ARROZ Y COCA: UNA MODERNIZACIÓN DESIGUAL Y  
VIOLENTA EN EL ARIARI, COLOMBIA, 1950-1990**

**193**

María Clara Torres

**Imagen de carátula**

Foto Jorono  
Fotografía tomada de Pixabay.



# CINCUENTA AÑOS DE LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS

## (Editorial)

Francisco Gutiérrez Sanín

El entonces presidente estadounidense Richard Nixon declaró en 1971 la “guerra contra las drogas”. Desde entonces, han corrido —en el mundo y en Colombia— ríos de dinero y de sangre.

También de tinta. La simple magnitud del problema lo amerita. Es posible que ningún colombiano haya pasado en las últimas décadas una semana sin oír noticias acerca del narco y la lucha contra este. La guerra contra las drogas y la economía respectiva impactaron de una manera brutal a Colombia articulándose a los mercados legales, a la política, a la sociedad y a la cultura. Por supuesto, también interactuaron permanentemente con nuestras diversas violencias, así como con nuestra otra prolongadísima guerra globalizada: la contrainsurgente.

Este número especial está dedicado a los 50 años de la guerra contra las drogas y al efecto que su producción, su consumo y su represión han tenido sobre nuestra vida social. Es imposible, por lo que acabo de anotar, que cubra la multitud de problemas relevantes asociados a aquella. Tampoco lo pretende. Presenta, en cambio, varios enfoques nuevos, con importantes implicaciones analíticas y de políticas públicas.

Sin hacer plena justicia a cada uno de los ocho textos del dossier, podría decirse que se pueden clasificar en dos grandes categorías. Por una parte, están aquellos que se concentran en las transformaciones sociales —muy en particular, agrarias— relacionadas con la guerra contra las drogas; por la otra, los que reflexionan sobre las políticas públicas generadas por ellas. Esto, insisto, es un poco mecánico, pues los primeros tienen implicaciones de política y se refieren a dichas transformaciones, y los segundos, necesariamente, dialogan con las implicaciones sociales de los diseños institucionales. Sin embargo, como puerta de entrada provisional, la idea de los dos énfasis puede ser útil para orientarse acerca de las propuestas analíticas contenidas en el dossier.

Respecto de los artículos agrarios, María Clara Torres considera la compleja relación entre cultivos ilícitos en el Ariari, y muestra que su proliferación estuvo íntimamente relacionada con una modernización del sector arrocero que concentró drásticamente la tierra.

El proceso pasa, igualmente, por el relacionamiento de la guerra contra las drogas con el conflicto armado. Eso también resulta del texto de José Antonio Gutiérrez, cuyo foco de atención es Argelia, Cauca. La dinámica económica cocalera, argumenta Gutiérrez, no necesariamente fue “el combustible del conflicto”. El combustible para un nuevo ciclo de violencia en ese municipio, y en otros, podría ser, en cambio, el incumplimiento del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Gutiérrez-Sanín y Machuca, por su parte, se aventuran a considerar los impactos culturales de la coca sobre las sociedades rurales que la cultivan. ¿Será que generan únicamente “capital social negativo” o “narcocapitalismo”, como se ha planteado tantas veces?

El análisis de López, Peña y Triana sobre la relación entre campesinos, glifosato y jueces es la transición entre *énfasis agrarios* y *énfasis de política*. Las autoras muestran que los jueces han tendido a adoptar posiciones más favorables al glifosato cuando el Ejecutivo abraza sin empacho los términos de la guerra contra las drogas, y en cambio son más garantistas cuando el ejecutivo se muestra más flexible. Las potenciales implicaciones de política son grandes. Uprimny, a su vez, hace una consideración sobre diversas dimensiones de las políticas contra el narcotráfico mostrando las complejidades implícitas en un menú de opciones limitado, pero real. Ibarra y Rojas discuten el contenido de las estrategias contra el narcotráfico en el contexto del acuerdo de paz. Devia y Ortiz Morales hacen lo propio, pero desde una perspectiva comparada entre Perú y Colombia. Finalmente, Morales, Pinto, Rojas y Vásquez miran —signo de los tiempos— la política Ruta Futuro, de Iván Duque, desde la perspectiva del *big data*. Encuentran que hay una desarticulación entre el mensaje del gobierno y el de los medios de comunicación, pero en el proceso hallan diversos énfasis retóricos de la propuesta, a los que bien vale la pena prestar atención.

Una agenda de preguntas, una variedad de enfoques metodológicos, con numerosas conclusiones y énfasis nuevos, en torno a un problema sobre el que no podemos dejar de pensar.

# ¿DINERO FÁCIL? MORAL Y CULTURA EN LAS SOCIEDADES AGRARIAS COCALERAS

**Francisco Gutiérrez Sanín**, Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Varsovia. Profesor e investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: fagutierrezs@unal.edu.co

**Diana Machuca**, magíster en estudios políticos del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Investigadora del Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: dxmachucap@unal.edu.co

## RESUMEN

Analizamos en el presente artículo la plausibilidad de la “hipótesis estándar” sobre las transformaciones sociales y culturales que ha traído la economía de los cultivos ilícitos a los sectores campesinos que participan en ella. Según dicha hipótesis, el cultivo de la coca, asimilado a una actividad narcotraficante, conduce a la búsqueda del “dinero fácil”, el derroche y el consumismo, el individualismo y la cultura de la ilegalidad. Con base en amplia evidencia cuantitativa y cualitativa, sostenemos que la hipótesis estándar es fundamentalmente errónea. Presentamos las razones y los mecanismos que nos conducen a tal conclusión.

**Palabras clave:** cultivos ilícitos, cultura campesina, dinero fácil, descomposición social

[5]

## EASY MONEY? MORALITY AND CULTURE IN THE COCA AGRICULTURAL SOCIETIES

## ABSTRACT

This paper analyzes the plausibility of the “standard hypothesis” on moral and cultural changes prompted by the illicit crop economy in agrarian societies in Colombia. According to this hypothesis, coca cultivation as a modality of drug-trafficking triggers the search for “easy money” and fosters the development of a culture of illegality associated with disordered modalities of consumption and individualism. Based on qualitative and quantitative evidence, the article claims that such hypothesis is fundamentally wrong and discusses the reasons and mechanisms underlying this claim.

**Keywords:** Illicit Crops, Peasant Culture, Easy Money, Social Decomposition

Nota: este artículo es un resultado de investigación del proyecto *Drugs & (Dis)Order: Building Sustainable Peacetime Economies in the Aftermath War*, financiado por el Global Challenges Research Fund (ES/P011543/1) (<https://drugs-and-disorder.org>), en el cual participan la Universidad Nacional de Colombia, el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) y el Observatorio de Tierras.

**Fecha de recepción:** 13/08/2021

**Fecha de aprobación:** 07/12/2021

## INTRODUCCIÓN

¿Qué efectos sociales, políticos y culturales ha tenido la existencia de una economía ilegal masiva en el país, al menos desde finales de la década de 1970? Pocos han intentado contestar directamente esa pregunta. Tal vez sea así porque la intuición generalizada es que la respuesta es obvia: como el narco ha generado un deterioro moral masivo y de grandes proporciones (Henderson, 1984; Hobsbawm, 2018), lo mismo se puede decir con respecto de todos los sectores sociales, incluyendo a los campesinos cocaleros. A tal intuición se la puede articular desde distintas perspectivas teóricas, y a su objeto de análisis, ponerle diferentes marbetes, desde “capital social negativo” hasta “narcocapitalismo”. Independientemente de la forma de nombrarla, la llamaremos en adelante la *hipótesis estándar*.

[6] La hipótesis estándar parte de una constatación verídica, que está en la base de cualquier comprensión de los cambios generados por la implantación de cultivos ilícitos: contrariamente a algunos de sus vecinos andinos, en Colombia los cultivos de coca, marihuana y amapola no son (salvo algunas excepciones) ancestrales, sino de mercado. De aquí se concluye que la proliferación de estas plantas ha deteriorado el tejido social de las comunidades campesinas, al reemplazar viejas y sanas tradiciones y el *ethos* del trabajo duro por la violencia, la búsqueda del dinero fácil y el individualismo —imposible no recordar el “individualismo desconsiderado”, de Peter Waldman (2003), como causa de la violencia endémica colombiana—. También, por definición, las matas ilegales promueven una “cultura de la ilegalidad”. Esta destrucción masiva de capital social golpea también —quizá, ante todo— a los campesinos. Tal descripción es la premisa subyacente no solo a muchos análisis del efecto de los cultivos ilícitos sobre las sociedades rurales, sino también, a las alternativas de política impuestas u ofrecidas por tomadores de decisiones nacionales e internacionales a los campesinos, desde el llamado “desarrollo alternativo” hasta la fumigación.

La premisa mayor de la hipótesis estándar se puede apoyar en muchas evidencias, como veremos líneas abajo; de hecho, también podría corroborarse por medio de analogías simples, pero con una poderosa capacidad de evocación. Por ejemplo, la penetración del narco en el sistema político tuvo un brutal efecto corruptor y desorganizador; por eso, resulta natural inferir de la naturaleza ilícita de los cultivos de coca, amapola y marihuana, y del resultante acceso a flujos masivos de dinero, una catástrofe moral y una desorganización de las sociedades rurales que se involvieron en aquellos.

Natural y verosímil, ¿pero cierto? Aquí argumentaremos que, si bien probablemente válida, la premisa mayor del silogismo subyacente a la hipótesis estándar *no necesariamente* —de hecho, ni siquiera legítimamente— implica su conclusión. La hipótesis estándar, ciertamente, ha servido como instrumento de estigmatización de los campesinados ilícitos (Ramírez, 1996), como lo han mostrado con claridad varios autores (Britto, 2020; Ciro, 2020; Iglesias Velasco, 2003; Ramírez, 2001; Uribe & Ferro, 2002). En este artículo

planteamos que, además, los efectos morales y culturales de la coca son mucho más complejos y ambiguos que lo que se sugiere en diversas descripciones —en documentos de política, pero también, en parte de la literatura académica— de los territorios con presencia de dichos cultivos. En realidad, las economías agrarias ilícitas han transformado de muchas maneras *positivas* o ambiguas —en el sentido de que no permiten una valoración moral, política o cultural obvia— a las sociedades campesinas involucradas en ellas. En vez de la suerte de agujero negro moral y cultural que constituirían las sociedades agrarias cultivadoras de marihuana y coca, lo que encontramos son transformaciones a gran escala, jalónadas por un mercado global ilícito tremadamente dinámico y por una relación específica de las sociedades rurales con ese mercado y con el Estado. En particular, la coca y, posiblemente, la marihuana ilegal<sup>1</sup> produjeron transformaciones desorganizadoras, pero también, otras asociadas al avance social de amplios sectores, a la movilidad social ascendente, a la participación ciudadana (Lund, 2016; Torres, 2011), al ahorro y, sí, al trabajo duro con base en una economía campesina de mercado viable. Un gran problema, tanto para los campesinos como para la sociedad en su conjunto, es que muchos de los bienes sociales generados por la coca están íntimamente asociados a los males que produce. Los efectos mixtos de la coca también en el nivel cultural y moral plantean complejas preguntas al diseño de políticas, pero también, a nuestra sociedad en su conjunto.

Esta conclusión puede resultar bastante antiintuitiva. Así pues, nos esforzaremos por analizar sistemáticamente los complejos cambios culturales generados o catalizados por la vinculación de un territorio a los cultivos ilícitos, así como los mecanismos subyacentes a ellos. Por otra parte, mostraremos que la descripción de la hipótesis estándar de los efectos de la coca sobre las sociedades agrarias es unilateral y, en muchos sentidos, francamente errónea. Algo similar se puede decir de las con frecuencia condescendientes propuestas de “desarrollo alternativo” basadas en dicha descripción. Una y otras exageran las diferencias entre el sector legal y el ilegal apelando, a veces, a un pasado de idílicas y bien integradas comunidades agrarias, que nunca —o rara vez— existió. Pierde de vista la multiplicidad y los efectos diferenciales de los cambios ocurridos en el sector agrario ilícito. Asume que los campesinados ilícitos viven en un mundo social congelado y estable en su desorden y su anomia, y por consiguiente no incorpora al análisis los distintos cambios, ni los procesos de aprendizaje ni la formación de sociabilidades políticas que se producen allí. Todo esto se relaciona con la ausencia de una economía política que permita entender la co-constitución entre Estado, mercados globales y campesinado (sobre la necesidad de una perspectiva de este tipo, ver Lund, 2016).

El artículo se apoya en un amplio trabajo de campo en diversos territorios afectados por los cultivos ilícitos, así como en una encuesta aplicada por el Observatorio de Tierras a usuarios del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)

1 Es menester recordar que en la actualidad Colombia tiene una producción de marihuana legal que ha logrado sostenerse.

en Tumaco y Puerto Asís, durante 2019, en el marco del programa de investigación *Drugs and Disorder* (<https://drugs-and-disorder.org/>). También aplicamos entrevistas a líderes sociales, campesinos cultivadores, jornaleros e inscritos del PNIS en tres regiones del país: El Catatumbo, Tumaco y Puerto Asís. Aunque las citas de las entrevistas están orientadas, sobre todo, a reflexiones sobre la experiencia y la trayectoria de los entrevistados, las anonimizamos todo lo posible, dadas las condiciones de seguridad actuales en el país y en algunos territorios. Igualmente, usamos material del trabajo de archivo que hemos desarrollado a lo largo de la investigación.

[8] La construcción del argumento principal se centra en un ejercicio de contraste entre la hipótesis estándar y aquellos otros cambios culturales que observamos en las entrevistas y en la encuesta. Para ello, utilizamos una serie de entrevistas que han sido realizadas en el trabajo de campo del proyecto *Drugs and Disorder*. Con base en la revisión de estas transcripciones, identificamos el valor que daban los campesinos a su experiencia con la economía cocalera. En este examen, los entrevistados indicaron aspectos tanto positivos (invertir en la educación de sus hijos, en la compra de vivienda, en su propia estabilidad económica) como negativos (violencia, pérdida del tejido social, desorden) que habían experimentado al participar de la economía ilícita. Estas perspectivas se complementan con los resultados de la encuesta. En general, la visión que capturamos a través de entrevistas y la que capturamos a través de la encuesta y de otros instrumentos (observación directa, conversaciones informales, archivo), convergen. Adicionalmente, en el artículo profundizamos nuestra argumentación con el análisis de un caso de estudio centrado en el trabajo de campo y las entrevistas realizadas a líderes afrodescendientes en Tumaco, así como los resultados de la encuesta aplicada en el mismo municipio. La elección de este caso fue motivada por dos razones: primero, porque contamos con los resultados de la encuesta para el mencionado municipio; segundo, porque la percepción de los líderes afrodescendientes —particularmente, aquellos que hacen parte de los mecanismos de gobierno de los consejos comunitarios— denota un gran rechazo hacia la entrada de los cultivos ilícitos; sin embargo, su forma de caracterizar el problema es, como se verá líneas abajo, muy diferente de la que encontramos en la hipótesis estándar.

La exposición procede de la siguiente manera: la primera sección hace un recuento de la magnitud del problema mostrando qué tan grande y estable ha sido el sector ilegal de nuestras economías agrarias en los últimos 50 años. La segunda se concentra en el deterioro moral masivo e incontestado, percibido y desarrollado por la hipótesis estándar. La tercera analiza la evidencia a favor de esta. En la siguiente, mostramos los efectos y los mecanismos que sugieren que la hipótesis estándar es fundamentalmente errónea. En seguida analizamos la ambivalencia frente a la coca por parte de muchos de los productores. Después, examinamos todo esto poniendo la lupa sobre el caso de Tumaco. En las conclusiones recapitulamos y planteamos algunas preguntas analíticas y de política.

## 1. CAMPESINADOS ILÍCITOS: TRAYECTORIA Y CONDICIONES MATERIALES

En 1978, el procurador Jaime Serrano sobrevoló —junto con otros funcionarios— la Sierra Nevada de Santa Marta y La Guajira. Esto le permitió hacer un estimativo —en carta dirigida al entonces presidente, Julio César Turbay— relativamente preciso de la cantidad de hectáreas cultivadas con marihuana en la zona: 70.000. El funcionario agregaba que la situación era “alarmante” y que la cifra no solo era, “presumiblemente”, una subestimación, sino que la región tenía todas las condiciones para que esta creciera (Archivo General de la Nación, 1978). Trabajos recientes (ver, por ejemplo, Sáenz, 2021) sugieren que la presencia de cultivos ilícitos en el país es más temprana y más grande que lo que habitualmente se ha supuesto.

Como fuere, a partir de entonces Colombia se convirtió en uno de los pocos países en el mundo —quizás, el único— que combina al menos tres cultivos ilícitos significativos (coca, marihuana y amapola [Calvani, 2007]); además, ya a finales de la década de 1980 alcanzamos el estatus de principal exportador de base de coca a Estados Unidos, una posición que no hemos perdido desde entonces. Por lo tanto, la cifra de hectáreas dedicadas a cultivos ilícitos probablemente nunca ha bajado de algo así como 40.000 hectáreas<sup>2</sup>. Como la coca<sup>3</sup> no es solo un cultivo de pequeños propietarios, sino, además, un excelente empleador —ese es uno de sus tantos parecidos con el café durante algunos períodos<sup>4</sup>—, la implicación es directa: “el campesinado ilícito” ha estado constituido por decenas de miles de familias por alrededor de cuatro décadas. El PNIS —programa de sustitución resultante del acuerdo final entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)— provee una buena ilustración de la magnitud demográfica del sector ilegal en el campo colombiano: cuando se lanzó, se inscribieron cerca de 180.000 familias, tal y como lo reporta Rafael Pardo (2020).

Lo anterior, por supuesto, va sujeto a múltiples matizaciones. En primer lugar, el ejemplo del PNIS corresponde a una foto de un momento específico, en el que la economía cocalera estaba alcanzando máximos históricos de expansión. En segundo lugar, la presencia de cultivos ilícitos ha oscilado a lo largo de los años. La Sierra Nevada de Santa Marta y La Guajira fueron el gran epicentro de la bonanza marimbera, que después dio paso a una vigorosa economía cocalera bajo la égida de los paramilitares, pero que finalmente desapareció. Mientras, los cultivos ilícitos prosperaban en el sur del país, pero también allí hubo una alta variación, tanto espacial como longitudinal. Los distintos grupos que participaron en ella desplegaron estrategias explícitas para competir por territorios cocaleros (ver, por ejemplo, Aranguren, 2001). En tercer lugar, hubo muchos territorios que no resultaron afectados por los cultivos ilícitos. La coca

2 Debe tenerse en cuenta, además, que en estos conteos puede haber serias subestimaciones.

3 También, seguramente, la marihuana (Britto, 2020).

4 De Rementería (2001): “Las similitudes entre la economía cafetera y la economía de las drogas son proverbiales. Lo más característico de esta semejanza es la sujeción informal de la pequeña producción agrícola, de café o de coca, al capital urbano exportador” (p. 127).

ha sido un cultivo característico del bosque tropical húmedo, lo que da cuenta de una parte de su distribución espacial. Pero también inciden otros factores, que van desde las dinámicas de la guerra (Díaz & Torres, 2004) hasta la posición —que no está fija en el tiempo, sino que evoluciona— de distintos actores territoriales. Por ejemplo, Lobo et al. (2020) reportan que ha habido comunidades afro dispuestas a pagar altos costos con tal de impedir su entrada.

En cuarto lugar, y un poco en contraste con lo anterior, no hay una muralla china que separe a campesinos pertenecientes al sector legal de aquellos involucrados en el ilegal. En varias regiones, la coca estuvo lejos de ser un monocultivo, por diversas razones estratégicas —hacer más difíciles las fumigaciones, responder a reglas establecidas por el regulador armado o, simplemente, tener un ingreso de respaldo que proteja de los riesgos involucrados en el cultivo de la coca (Gutiérrez, 2021a)—. Los jornaleros agrícolas aparecen en territorios cocaleros de manera estacional cada vez que hay cosecha; eso les permite dedicar parte de su tiempo a otros cultivos o a empleos urbanos. Otros ahorrán lo suficiente con *la raspa* como para comprar su propio pedazo de tierra, en el que a menudo siembran productos legales, intercalados o no con coca.

[10] En síntesis, durante al menos las últimas cuatro décadas, Colombia ha abrigado a un campesinado ilícito de gran magnitud. Seguramente, su número no ha bajado nunca de 20.000, y en la actualidad supera de lejos las 100.000 personas, o se acerca, más bien, al doble de esa cifra. Ello hace de la coca una economía rural *muy importante* desde el punto de vista no solo financiero, sino también, desde el demográfico y el humano, algo que permite compararla con diversos sectores legales. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura (2021) encuentra que la “cadena de la papa” genera 75.000 empleos directos y cerca de 180.000 indirectos. El tubérculo es mucho mejor proveedor de empleo que la mayoría de alternativas que puede ofrecer el sector legal —incluyendo, por supuesto, la ganadería extensiva y las industrias extractivas—, pero, de acuerdo con estas cuentas, resulta inferior a la coca no solo en términos de la oferta de ingresos —lo que cualquiera podría intuir—, sino también, como empleador.

Estas conquistas económicas podrían, sin embargo, estar pagándose con un yermo moral y cultural en los territorios. ¿Hasta qué punto es eso cierto? Como veremos en las próximas secciones, muchos creen que lo es.

## 2. CULTIVOS ILÍCITOS, MORAL Y DESARROLLO

En muchos trabajos, la entrada de cultivos ilícitos a un territorio se asocia a los siguientes males sociales: patrones de consumo conspicuos y desordenados; derroche y descomposición social; proclividad a la violencia; obsesión por el dinero; falta de solidaridad, y ruptura del tejido social (Arcila et al., 2002; Cubides, 1992; Jaramillo et al., 1989). Todo esto termina configurando un “capital social negativo” (Thoumi, 2005; 2009). Otros enfoques, que examinan los procesos de acumulación capitalista del narcotráfico,

proponen la imagen de un campesino que ha perdido su capacidad de agencia y ha quedado sometido a las fuerzas de este mercado ilegal (Galvés, 1989; Montoya, 2009).

Naturalmente, no toda la literatura académica citada líneas arriba acumula evidencia a favor de la hipótesis estándar, pero estos males morales y culturales —que, por supuesto, no son simplemente imaginados— constituyen las características centrales del paisaje social a partir del que esta se desarrolla.

Tal paisaje es retratado con tintas más cargadas en diversos documentos de política pública. Los cultivos ilícitos son capaces de

[...] impone[r] una nueva escala de valores sociales en algunas regiones y sectores que está en abierta contravía con el clima moral que exige el desarrollo de una sociedad sana, basada en los principios, en el reconocimiento de los méritos individuales y en el progreso como base de superaciones ciudadanas. (Samper, 1995, citado en Iglesias, 2003, p. 50)

Esa nueva escala ha barrido con las prácticas tradicionales del campesinado, y afectado a

[...] la población infantil, las mujeres, los adultos y en general en la dinámica organizativa tradicional y de reivindicación social. Por ejemplo, los moradores ya no respetan las fiestas patronales, ni los días dominicales que eran sagrados; los sistemas de producción tradicional han sido descuidados porque prima el dinero circulante de la venta de la hoja o la pasta de coca. (Archivo ANLA, 2008)

El CONPES 3669 de 2010 (Departamento Nacional de Planeación, 2010) llega, de hecho, a lamentar que en el mundo cocalero “los beneficios particulares” se pongan por encima “de los generales” (p. 37). Esto se debe contrarrestar con “la educación y la participación deliberativa, la responsabilidad individual frente al grupo” y “el sentido de bienestar colectivo” (Departamento Nacional de Planeación, 2010, p. 37). En efecto, las distorsiones morales generadas por la coca se expresan en una

[...] conciencia social [que] se narcotiza y de esta manera se afianza una inversión de valores, donde las políticas de gobierno para controlar la producción y el tráfico de cultivos ilícitos se interpretan como actos de represión, entendiéndose como víctimas la población involucrada en el fenómeno. (PLANTE, 1996, citado por Iglesias, 2003, p. 51)

Una perspectiva similar nos la ofrece un defensor del pueblo que entrevistamos en una de las salidas de campo, una persona con profundos conocimientos del territorio y una gran empatía con los campesinos, a quienes considera “víctimas de los cultivos ilícitos”. Él enfatiza que el dinero fácil daña el comportamiento de la juventud, empuja a la gente a la violencia, la saca de la educación y promueve la cultura del dinero fácil:

Ya se creó una cultura cocalera en la región entonces hoy vemos los muchachos de 14 años con una cadena de oro que no le cabe en el cuello, con un arma empretinada, con una moto, no quieren estudiar, no quieren hacer otra cosa porque ya son parte de la cultura cocalera que se implantó desde los años 80 en la región entonces los muchachos ya solo piensan en tener una mujer estando jóvenes no han cumplido los 20 y ya tienen una mujer o ya tienen hasta mujer y dos hijos y ya están pensado en dejar esa mujer y agarrar otra porque es lo que han visto que hicieron los papás, los tíos y eso parte de la cultura cocalera es parte de lo fácil de lo rápido que se gana el dinero.

[12] La “honda distorsión de los valores éticos” generada por la coca (Archivo PLANTE, n.d.) contradice los valores necesarios para promover el verdadero desarrollo; por eso, en uno de sus informes de verificación del PNIS<sup>5</sup>, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en inglés, UNODC, por las iniciales de United Nations Office on Drugs and Crime) (2017) plantea una secuencia que va desde la identificación de las zonas de cultivo hasta el luminoso sol del “desarrollo sostenible”, o alternativo. Si este fomenta “el retorno a los valores éticos y culturales del ciudadano, incrementa la presencia institucional del Estado y crea fuentes alternativas de ingresos” (Departamento Nacional de Planeación, 1994), entonces el objetivo de un mundo “libre de drogas” (Van Dorn, 2016) implica no solo una transformación cultural a gran escala, sino una vigorosa promoción del desarrollo —entendido, en particular, como la promoción de los objetivos del milenio (Van Dorn, 2016)—. Ello, a su vez, implica que “la lucha contra los cultivos ilícitos y su producción se basa en la moralidad, en los tratados internacionales, en las leyes nacionales y finalmente en el auto interés de los países afectados” (UNDCP, 1993, p. 14).

Es importante señalar que la sensación de que la coca está detrás de un significativo deterioro cultural ha sido expresada, con particular vigor y *pathos* moral, por parte de sucesivos gobiernos colombianos y la llamada comunidad internacional, pero estos no tienen el monopolio de tal retórica. Por ejemplo, las FARC-EP también veían con desasosiego muchos de los fenómenos asociados a la vida cocalera: temían que el territorio se llenara de “personajes extraños”, que minaran su control informacional, y que, como consecuencia de ello, la moral pública se deteriorase de manera radical. Como lo señala Ferro (2000), en un principio incluso las FARC-EP se opusieron al cultivo, precisamente, por estas razones morales. Constituían objeto de su preocupación no solamente los campesinos en situación de bonanza, sino los jornaleros agrarios que trabajaban en la coca (*raspachines*, por el nombre que se les da en varias regiones). Por ejemplo, Wilson Ramírez (2017), un excombatiente de las FARC-EP que hace un recuento crítico de su trayectoria, tiene la siguiente visión de los efectos culturales de las bonanzas cocaleras en Caquetá:

5 Vale la pena hacer énfasis en que este documento *no* es una cartilla.

Los campesinos que vivían arrancados, llevados por la miseria que se vivía antes de la coca, ahora eran mafiositos que creían que se habían ganado el mundo entero, con buenos deslizadores, revólveres y pistolas al cinto, varios millones en un bolso, era común que les sobraran las mujeres de toda clase, se volvió normal que los campesinos que eran pobres ahora tuvieran una mujer en cada pueblo. (p. 35)

Algo análogo reporta otro excombatiente entrevistado por nosotros, que tuvo un papel significativo en la regulación del mundo cocalero desde las FARC, y quien, de manera interesante, resalta que la guerrilla —al menos, en algunas regiones— apoyó diversos programas de sustitución:

Las FARC veían [esos programas] con buenos ojos porque la cultura de la coca... es decir lo que teníamos un mínimo esclarecimiento del papel de una organización revolucionaria marxista leninista, lo que estaba pasando allí.... Estábamos administrando un cuadro de sociedad marginal lumpesca, porque allí se concentraba todo; desde pícaros que huían, aventureros, prostitutas, estafadores, negociantes, había de todo o gente que era la mayoría campesinos de esa zona que se cerraron las posibilidades de mantener una economía legal que le permitiera reproducirse mínimamente.

Esta declaración captura bastante bien los dos focos de atención de las preocupaciones de las FARC-EP con respecto de los efectos de la coca sobre la vida cultural de las regiones bajo su influencia, que estuvieron en el corazón de la propuesta de regulación del cultivo por parte de las FARC-EP en muchos territorios (Valencia, 2017). Por un lado, el flujo “descontrolado” de gente hacia y desde el territorio; por otro, el deterioro y el desorden que supuestamente causaría la bonanza.

Este es el panorama moral y cultural dibujado por la hipótesis estándar. En principio, no podría criticarse el esfuerzo por analizar los efectos morales, culturales o sobre el desarrollo de determinados cambios económicos —más aún, en el contexto de nuestra discusión—. En Colombia contamos con una vigorosa literatura que ha analizado en detalle nuestra posible fractura entre ley, moral y cultura (Mockus & Corzo, 2003) y, más generalmente, las dimensiones culturales de nuestro conflicto (García, 2021; Jaramillo, 1997); más aún, el vínculo entre moral, desarrollo y cultura fue explícitamente establecido por algunos de los gigantes del pensamiento social del siglo XX (basados, naturalmente, en una larga tradición; ver el notable trabajo del Sedlacek, 2014). Naturalmente, los conceptos de *desarrollo* y *cultura* —que son, en esencia, proteicos— varían de autor a autor, pero se concentran, en su núcleo básico, en transformaciones productivas a gran escala, crecimiento económico, cambios en la estructura de clases de un país dado y aumento de las capacidades y las libertades de la población —la perspectiva básica fue planteada por Sen (1988); dentro de la institucionalidad internacional, los Objetivos del Milenio (2000) constituyen un referente central, que recoge algunas de las intuiciones de Sen—. Dada su masividad, dichos procesos involucran también grandes cambios culturales (normas, valores, costumbres), aunque el debate sobre su lugar causal

sigue tan presente como siempre (el economista coreano Ha Joon Chang, 2010, ofrece un interesante análisis sobre esto)<sup>6</sup>.

Pues bien, nadie menos que Gramsci (2018) desarrolló un argumento prohibicionista desde la perspectiva de los efectos morales del alcohol —y en general, de las sustancias excitantes— sobre los trabajadores y el mundo del trabajo. Para Gramsci, el control sobre la moralidad y la disciplina era fundamental para el mundo del trabajo, y constituía mucho más que una simple manifestación hipócrita de puritanismo: hacía parte de la constitución de una nueva fuerza social. Si el argumento en general parece y está fechado<sup>7</sup>, destaca la importancia de desarrollar una economía política de las transformaciones morales, para quien quiera aventurarse a esta clase de exploraciones, que siempre son difíciles de aprehender.

Barrington Moore (2018) es particularmente agudo sobre la necesidad de no ser demasiado rectilíneo en ellas. Moral y desarrollo tienen múltiples conexiones, pero ambos generalmente están marcados por la multiplicidad y la ambigüedad de sus efectos. Muchas de las críticas al “individualismo corrosivo” (p. 12) están marcadas por un *ethos* profundamente conservador (en esto, en particular, hay una confluencia entre Gramsci y Moore). Los tipos ideales de trabajo duro tienen “múltiples permutaciones” y no se encuentran fácilmente donde se predice que estén —y sí, en cambio, en los lugares más inesperados—. En la experiencia europea, el fraude y la trampa jugaron un papel fundamental en la construcción de las economías legales, y rara vez hay una yuxtaposición clara entre la moral establecida y las trayectorias de desarrollo. En muchas situaciones, “acuerdos equívocos y comportamientos moralmente ambiguos florecieron” (Moore, 2018, p. 17). Si esto es cierto, habría al menos algunas situaciones social, humana y analíticamente significativas para las cuales no es fácil calificar la valencia moral o de desarrollo de ciertas prácticas económicas o sociales.

[14] ¿Qué efecto pueden tener estas dos perspectivas —desarrollo de una economía política del cambio y análisis de las permutaciones y las ambigüedades intrínsecas a las relaciones entre moral y desarrollo— para la hipótesis estándar?

### 3. LA EVIDENCIA A FAVOR

Es indudable que la coca —y más generalmente, los cultivos ilícitos— revoluciona los territorios en los que entra. En esta sección presentamos una síntesis de las dinámicas subyacentes a ello.

6 Y es necesario advertir que, de manera relativamente reciente, la deseabilidad del crecimiento económico ha sido puesta en cuestión.

7 Hacía parte de un esfuerzo por comprender el taylorismo y criticar la visión edulcorada que tenían los europeos de las primeras décadas del siglo XX de su propia trayectoria, en contraste con la estadounidense.

Primero, la brusca monetización de las economías campesinas transforma, en efecto, las relaciones sociales, incluyendo las laborales: algunos de nuestros entrevistados, ciertamente, se quejan de que los campesinos “ya no se conforman”, y de que en lugar de trabajos prestados a través de diferentes formas de relacionamiento, exigen salarios en contante y sonante (“entre la llegada de la palma que fue antes de la coca y con la coca lo que más se ve es el jornal; ¿cuánto me va a pagar?” —comenta un entrevistado—). El acceso a recursos monetarios significativos también transforma los patrones de consumo. Aquí es necesario aclarar que hay mucho de hipérbole: el mundo cocalero es típicamente de muy pequeños propietarios —que gracias a la coca pueden hacer viable económicamente una parcela casi siempre mucho menor que una unidad agrícola familiar (Gutiérrez, 2021a)—, y nadie se vuelve inmensamente rico con una chacra de una o dos hectáreas de coca; sin embargo, el sector ilícito sí provee mejores excedentes para los campesinos que el legal. La existencia de ese excedente atrae inevitablemente toda clase de oferta de servicios, establecimientos y personal, pasando por prostitutas, cantinas y ventas ambulantes. La lista tiene que incluir también a jornaleros agrícolas, pues, como ya se vio, la coca es un magnífico empleador. Todo esto, necesariamente, cambia los patrones de consumo y el comportamiento del campesinado y, más generalmente, los de los habitantes del territorio.

Aunque la literatura cuantitativa no produce hasta el momento conclusiones sólidas (Rincón et al., 2013) sobre las complejas relaciones entre la entrada de los cultivos ilícitos al territorio y las distintas modalidades de violencia, es perfectamente factible que sí aliente diversas modalidades de deterioro de la vida social, por varios mecanismos relativamente fáciles de identificar. Ante todo, los cultivos ilícitos generan superganancias. Aunque tan solo las boronas les quedan a los campesinos, algunas de ellas quedan en manos de intermediarios y de actores territoriales; sin embargo, las diferencias inevitables en cualquier negocio acerca de la distribución de recursos no pueden ser llevadas a un tribunal, y por consiguiente, la probabilidad de que se diriman mediante la violencia es alta. Al principio de la bonanza marimbera, en la segunda mitad de la década de 1970, proliferaron las quejas acerca de la proclividad a los ataques letales por parte de todos los involucrados en el negocio de la marihuana. Patrones mataban a trabajadores para no pagarles, y trabajadores, a patrones, para robarles el dinero; y todos parecían dispuestos a disparar contra terceros en un ambiente saturado por ríos de dinero y por la incapacidad para calcular a largo plazo, algo que captura bien la película *Pájaros de Verano*, de 2018.

La intensidad de este episodio, ciertamente, no se encuentra en todas las bonanzas ilícitas, pero, en cambio, casi todas las que tuvieron lugar en medio del conflicto armado sí pusieron a los campesinos bajo la égida de la regulación guerrillera o paramilitar. Estas diversas formas de regulación fueron bastante diferentes —entre ellas, pero también hubo una fuerte variación regional entre grupos—, y en muchos casos estuvieron asociadas a formas extremas de brutalidad; casi siempre, a la pérdida de control sobre el territorio por parte de diferentes poblaciones agrarias.

El efecto de la pérdida de las “viejas costumbres” también es perfectamente tangible. El campesinado asociado a los cultivos ilícitos es muy diferente del descrito por buena

parte de la literatura agraria: es mucho más móvil, mucho más globalista, que lo que ella permitiría imaginar (Gutiérrez, 2021b; Ciro, 2020; Ramírez, 2001). Su relación con el trabajo es diferente también. Por ejemplo, en algunas entrevistas muchos analistas nos han hecho notar que algunos campesinos cocaleros a duras penas saben manejar un azadón. También tiene, naturalmente, una relación distinta con las autoridades y con el comercio local. Las estructuras familiares de los campesinos cocaleros cambian, se vuelven más fluidas y, posiblemente, también más inestables.

No sobra recordar, en este contexto, que muchos de esos cambios y problemas han sido debatidos arduamente por parte de líderes sociales, campesinos y otros actores de la ruralidad, en territorios con alta presencia de los cultivos ilícitos.

#### 4. LOS PROBLEMAS

¿Tendremos, por tanto, que darle la razón a la hipótesis estándar? No. Hay cuatro “permutaciones” y mecanismos que la ponen en cuestión.

Primero, la línea de base contra la que se está comparando el mundo cocalero no fue tan bonita —un mundo amable, donde campesinos bien comportados celebraban sus fiestas patronales—, como muchos documentos oficiales, pero también trabajos académicos, parecen asumir implícitamente. En un país con ocho millones de desplazados —muchos, a sangre y fuego, y buena parte de los cuales han sido campesinos— no se puede comparar al sector ilícito con el pasado eglógico de las economías legales, que a veces, simplemente, nunca tuvo lugar.

Segundo, el ingreso de la coca ha dotado a los campesinos de una base económica que también les permite transformar de manera positiva sus expectativas, sus trayectorias de vida y sus patrones de consumo; de hecho, su subsistencia en cuanto campesinado —compatible con la creciente urbanización del país— puede haber dependido de su articulación a mercados globales ilegales. Contra el supuesto de la UNODC y muchas agencias internacionales, el mundo de la coca puede haber generado condiciones para el desarrollo que, en cambio, existen solo precariamente en el sector legal, comenzando por el muy simple y fundamental factor de que en aquel (el mundo cocalero) los campesinos tienen capacidad de ahorro; más aún, algunas de las transformaciones sociales generadas por la coca no podrían ser marcadas *in toto* con una valoración cultural negativa, a menos de que se adopte —a menudo, de manera inconsciente e implícita— una posición de conservadurismo moral extremo.

Tercero, el mundo cocalero no es un agujero negro que bloquea cualquier forma de aprendizaje. Esto es cierto incluso en condiciones muy adversas. Por ejemplo, Bocarejo (2018) muestra cómo los campesinos adaptaron su comportamiento para manejar riesgos extremos en condiciones de ilegalidad. En la medida en que las personas van aprendiendo de experiencias pasadas, y transmitiéndolas a las generaciones subsiguientes, muchas prácticas se transforman y se van asimilando a horizontes temporales más

largos. Es paradójico que muchos investigadores no hayan podido ver esos procesos de cambio que acercan a los campesinos a todo un conjunto de valores de clase media que aquellos tienen ya profundamente introyectados. Esto, en un contexto en el que, por el ahorro y los desparrames positivos de la coca sobre la economía regional (Gutiérrez, 2021a), se produce cierta densificación demográfica y mayor presencia de al menos algunos servicios prestados por el Estado, como ya lo notó, adecuadamente, Torres (2011).

Cuarto, los mundos agrarios legal e ilegal no son compartimientos estancos. Están conectados por decenas de vasos comunicantes. Comparten personal, experiencias y trayectorias. Están atravesados por aprendizajes mutuos, algunos de los cuales difícilmente pueden ser calificados como generadores de degradación o de formación de capital social negativo.

Examinemos por separado cada uno de estos factores. Primero, el proceso de poblamiento cocalero pertenece a la familia conceptual de ampliación de la frontera agrícola y de la colonización —o por lo menos, se intersecta fuertemente con ella—. Estos procesos de poblamiento rara vez son estables y pacíficos. El siglo XX colombiano se caracteriza por una ampliación de la frontera agraria constante y excepcionalmente traumática (ver Tovar, 2015, para un contraste en este sentido entre los siglos XIX y XX colombianos; Gutiérrez, 2021a, y el clásico LeGrand, 1988). Es un caso extremo, pero no único. La monetización de las economías agrarias, combinada con la precariedad de formas de regulación, transforma los patrones de consumo y crea numerosos problemas de acción colectiva, que son saldados por medio de la violencia (para el caso estadounidense, ver el fantástico trabajo de Grandin 2019; también, Li, 2014). Esto es especialmente cierto tratándose de la vinculación de diferentes regiones a grandes mercados globales, un duro proceso que ha estado en el núcleo de la construcción económica y social de nuestro continente (Topik et al., 2007); por ello, no es de extrañar que en América Latina podamos encontrar muchísimos contextos similares a los descritos por la hipótesis estándar. Hobsbawm (2018) reporta que en Guerrero, México, la gente era “tan renuente a la ley [que] la prosperidad económica se mide en revólveres nuevos, que los hombres prefieren comprar antes que una radio nueva” (p. 303).

Si la colonización cocalera en términos de inestabilidad, violencia y patrones de consumo no es tan diferente de otras modalidades de colonización, su contraste con el sector legal en Colombia es aún menos concluyente. En nuestro país, muchas economías del sector legal han exhibido niveles también extraordinarios de violencia (Gutiérrez, D., 2021), en contraste con los cuales la supuesta anomia del mundo cocalero palidece. Es fácil encontrar ejemplos extremos: no por casualidad, uno de los referentes básicos para entender la economía cauchera se refiere al “holocausto en el Amazonas” (Pineda, 2000). Pero incluso si nos concentráramos únicamente en las economías más contemporáneas, que de lejos constituyen el uso del suelo más frecuente en nuestro país hoy en día, no podemos escapar de la pregunta de qué es lo que tiene de extraordinario la coca en términos de violencia o de descomposición. Por ejemplo, la ganadería extensiva —de lejos, la economía agraria más frecuente en Colombia— ha estado asociada a muchas

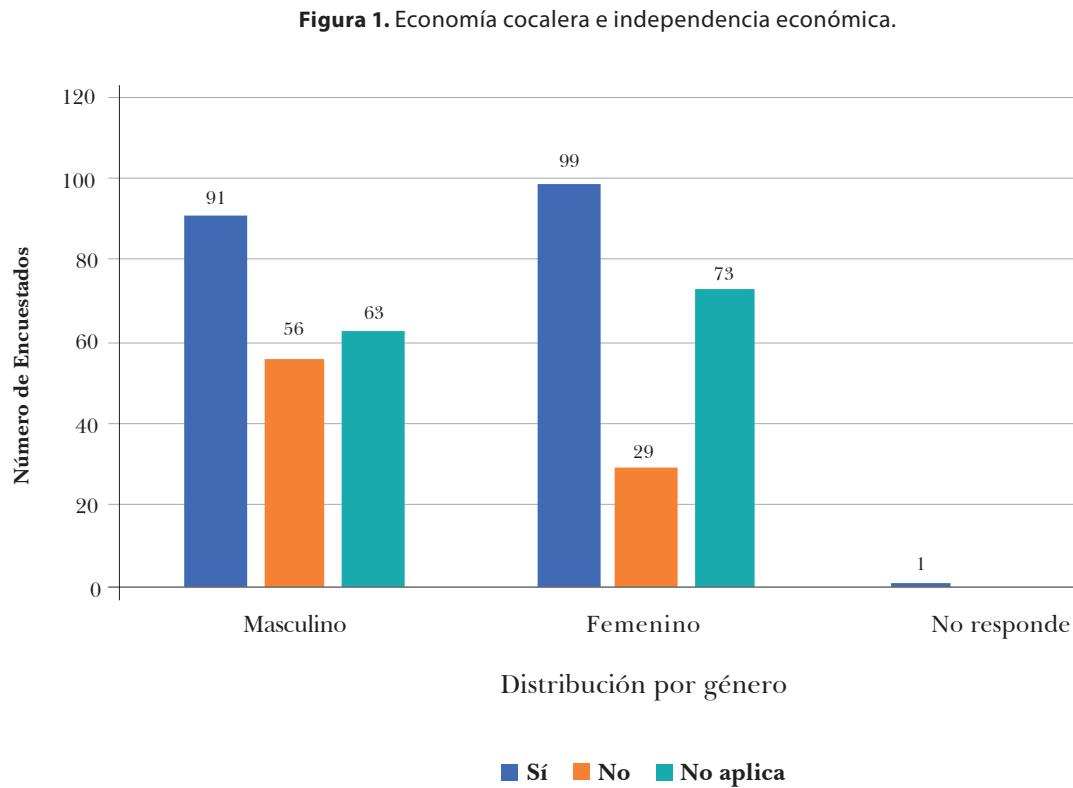
violencias extremas, incluyendo el despojo (Gutiérrez & Vargas, 2016). Salinas y Zarama (2012) muestran el papel de diferentes economías legales —incluyendo la bananera— en la construcción de grandes proyectos territoriales paramilitares. La comparación es aún más pertinente e indispensable si se tiene en cuenta que una porción muy sustancial de campesinos cocaleros han sido expulsados —a veces, por razones económicas, pero a veces también, a punta de pura bala— de las economías legales en las que se encontraban (Ramírez, 2001; Ciro, 2020; Gutiérrez D., 2021).

[18] En segundo lugar, habría que considerar la manera como, efectivamente, los excedentes de la economía ilegal en realidad han permitido, no solo un incremento de los ingresos, sino un avance social considerable; al menos, a algunos sectores. En realidad, la base material del campesinado cocalero es bastante distinta de la del sector legal, lo que debería entrar en cualquier evaluación de las transformaciones generadas por la planta. El sector cocalero es mucho menos desigual. Permite el acceso de los campesinos a la tierra, y no parece haber generado grandes dinámicas de concentración —entre otras cosas, porque la inestabilidad y la informalidad permanentes de los derechos de propiedad mantienen deprimidos los precios de la tierra—; además, es excelente empleador —en contraste con lo que sucede con muchas economías rurales que ocupan buena parte de nuestro territorio— y ha promovido —a veces, por las razones equivocadas— a diversos sectores sociales cuyas oportunidades de avance en muchos sectores legales son cercanas a cero (Gutiérrez, 2019, 2021a). Por ejemplo, Parada y Marín (2019, 2021) argumentan que la economía cocalera les ha permitido a las mujeres acceso a “recursos productivos y [...] al mercado laboral en condiciones muy similares a las de los hombres y muy superiores a las de otras mujeres rurales” (Parada & Marín, 2019, p. 65). La figura 1 presenta los resultados de nuestra encuesta respecto a la pregunta: *¿Considera usted que la economía cocalera contribuyó a su independencia económica?* Como se observa, de manera significativa y en un porcentaje mayor que la de los hombres, las mujeres contestaron que sí.

Esta autonomía se ha conseguido a costa de una transformación en la estructura del hogar que muchos de sus miembros pueden nombrar con absoluta claridad. Por ejemplo, según una campesina cocalera de segunda generación, su mamá trabajaba gracias al ingreso de la planta:

¿Qué hacía la mamá? Y eso no se había visto antes, cuando la mujer cocalera empieza a tener su autonomía, de su pedazo, empieza a celebrar los cumpleaños; de sus hijos, de su esposo... y de ella también porque, vuelvo y digo, que ella cumplía años va y se compra lo que ella quiere porque ya tiene con qué. Antes eso no se hacía, así estaba el dominio, nadie sabía cuándo se cumplía años, cuándo había... nada. Ni tampoco le podía dar el regalo a la mamá o al papá porque... bueno, cumplieron años o era el día del padre o el día de la madre. La mujer empieza a tener autonomía cuando empieza a sembrar su cultivo.

Una recolectora narra cómo la coca trastocó su hogar tradicional:



Fuente: Encuesta PNIS (Marín et al., 2020).

[19]

[...] yo buscaba mi compromiso, mi marido me mantenía y todo, pero había un conflicto en el hogar, entonces yo me dedicaba a mis cosas, lo que yo pudiera hacer porque yo no soy bachiller, no estudié, hasta sexto en la escuela. Entonces yo me dedicaba a eso, a raspar.

A veces, la autonomía se conquista por las razones equivocadas, por la propia ilegalidad y la inestabilidad de la economía:

No, yo tenía pareja, sino que a mí siempre me ha gustado trabajar, siempre me ha gustado tener mis cosas, entonces también gracias a eso, fui madre soltera, ahí quedé soltera por un tiempo porque el papá de mis hijos por estar trabajando en eso, lo agarraron preso por dos años.

Siendo una economía tan intensiva en mano de obra y con límites relativamente duros a la mecanización de ciertas actividades —otro aspecto que la hace similar al café—, la coca ha sido un importante referente para jornaleros agrícolas, cuyos salarios en la coca son comparativamente buenos (y según testimonios de varios habitantes del territorio, empujan al alza a otros salarios agrícolas); más aún, muchos campesinos han sido recolectores, y reportan frecuentes compras de tierras debido a temporadas favorables, o a la cesión de aquellas por parte de campesinos ya establecidos que han decidido migrar (debido a la violencia, a las fumigaciones o, simplemente, al deseo de ampliación de sus horizontes). Todo esto sería prácticamente impensable en el mundo legal. El hecho de que la economía cocalera sea bastante igualitaria y tenga una tenencia de la tierra

razonablemente bien distribuida para el contexto colombiano —en nuestras entrevistas, cuando se habla de propiedades “grandísimas”, generalmente se están refiriendo a fundos de 10 o 20 hectáreas— significa que los campesinos desarrollan una vida social ajena a la influencia de grandes terratenientes y de conflictos con ellos. Eso, por supuesto, no significa que no haya otra clase de conflictos por la tierra.

La evolución de la relación con el mundo del trabajo tampoco es tan rectilínea como se supone. El libro clásico de Jaramillo et al. (1989), junto con muchos aportes y atisbos brillantes, parecería sugerir que los campesinos provenientes del mundo andino, más asentados en una tradición de trabajo duro, fueron más resistentes a los encantos de la coca (pp. 62-63); sin embargo, la intuición que asocia la coca al dinero fácil es —al menos, en el mundo agrario— una fantasía<sup>8</sup>, como lo sabe cualquiera que esté mínimamente familiarizado con el proceso de producción en sus distintas etapas. Tanto raspachines como campesinos reportan con frecuencia las dificultades que tuvieron al principio, porque el proceso de recolección les destruía las manos. La transformación de la hoja en base de coca —que ocurre con frecuencia en laboratorios campesinos— implica también trabajo duro y riesgos para la salud. Si se trata de “ganancias merecidas” —según el muy cristiano criterio de Moore (*earned profits*) (Moore, 2007; Moore & Prichard, 2017), y creemos que, implícitamente, de muchos otros— no vamos a encontrar mucho aquí que reprocharles a los cultivos ilícitos.

[20] Todo esto nos lleva a la tercera dimensión omitida por la hipótesis estándar: el cambio social. Como observamos líneas arriba, es indudable —y fácilmente previsible— que la brusca monetización de la vida social por la vinculación a un vigoroso mercado mundial es susceptible de revolucionar las relaciones sociales. En la medida en que esto se produce en medio de un vacío regulatorio —debido a que el producto es ilegal—, esto puede ir asociado a descomposición y desmoralización masivas; sin embargo, los territorios cocaleros no están congelados —al menos, no necesariamente— en un estado de permanente anomia y desorden social. La gente aprende y adapta sus prácticas. Dicha adaptación ocurre al menos por tres vías. Ante todo, de acuerdo con el análisis de Torres (2011), aunque los cultivos ilícitos bloquean en muchos sentidos la presencia del Estado, en muchos otros la atraen y definen. Ningún pequeño cultivador se enriquece con la coca. Pero sí vive en mejores condiciones que muchos otros campesinos (Marín et al., 2020). Como, además, la coca es intensiva en mano de obra, se convierte en un imán demográfico. Los impactos positivos sobre el comercio atraen también al sector privado y, tras él, a varios servicios estatales claves. Naturalmente, todo eso tiene un techo, dado que los territorios con presencia de cultivos ilícitos sufren, junto con otros, del “apartheid institucional” al que se refieren García y Espinosa (2013).

Adicionalmente, las primeras generaciones de cocaleros son capaces de enunciar su experiencia y la transmiten a las generaciones subsiguientes. Dicho proceso, en esencia

8 En otros mundos probablemente también lo sea; sobre todo, si se tienen en cuenta niveles de aversión al riesgo.

rutinario, les ha permitido a las subsiguientes generaciones transformar sus patrones de consumo y sus comportamientos. Un ejemplo muy ilustrativo, pero también conceptualmente muy importante, es el de los horizontes temporales. Los cocaleros de primera generación se quejan mucho de que el dinero de la coca era “maldito”. No solo atraía toda clase de desgracias, sino que también se iba tan fácil como parecía haber venido. No son escasos los jóvenes que tienen esa misma percepción sobre las generaciones precedentes; sin embargo, esta experiencia, transmitida en incontables contextos, desde el familiar hasta el público, va cambiando las perspectivas. Además, los incentivos puros y duros del mundo capitalista castigan el consumo desordenado cuando los márgenes de acumulación son estrechos; más aún, parece haberse producido un importante cambio demográfico, con el tránsito de aventureros solteros a núcleos familiares más estables. Y la experiencia de la fumigación, marcada con fuego en la trayectoria vital campesina, les revela de manera contundente que es mejor reservar fondos para las vacas flacas. También lo demanda la experiencia permanente de la movilización social, algo a lo que volveremos en la próxima sección.

Todas estas transformaciones se expresan tanto en la capacidad de ahorro como en la inversión de la educación de los hijos, que es una suerte de obsesión de buena parte de nuestros entrevistados. Crucialmente, la coca permite un ahorro modesto a muchos campesinos e, incluso, a algunos jornaleros agrícolas. Como resultó de la primera encuesta realizada por nosotros entre campesinos cocaleros de Puerto Asís y Tumaco en 2019 (Gutiérrez, 2021a; Marín et al., 2020), el grueso de sus ahorros se invierte en educación, tierra —por ejemplo, cuando los jornaleros hacen el tránsito a propietarios, algo que no es para nada infrecuente— y activos fijos —motocicletas, equipos de televisión, etc.—, como se muestra en la figura 2.

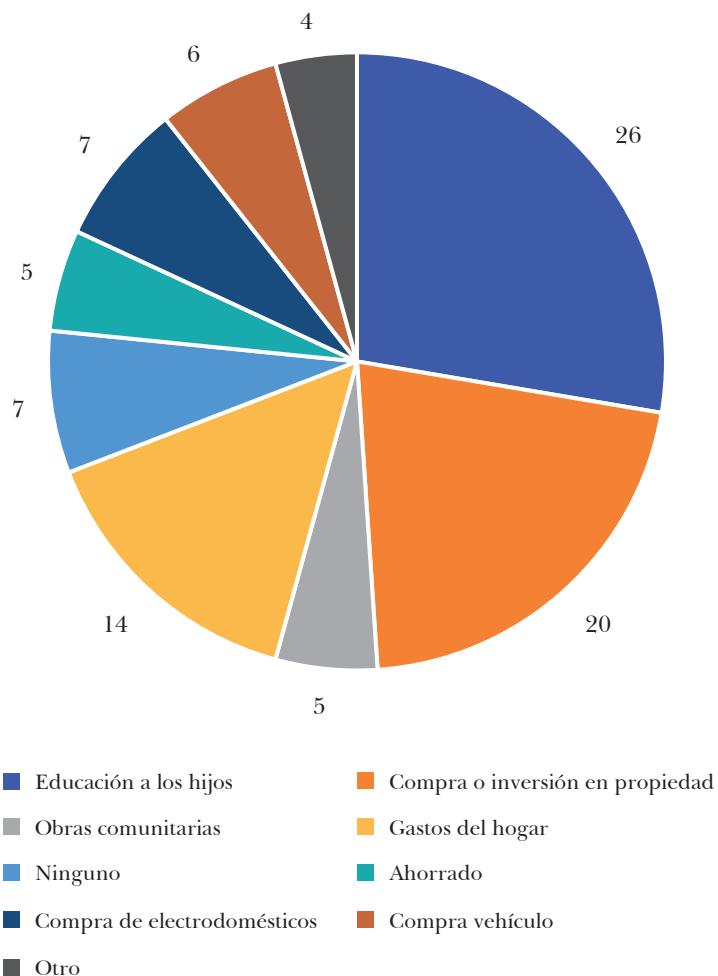
En la obsesión por el estudio se nota muy bien la tensión entre deterioro y aporte que hace la planta a sus respectivas sociedades. Como el cultivo es tan rentable, muchos jóvenes abandonan el estudio para ir a raspar. Pero, por otra parte, sus progenitores ya están apostando fuertemente a la educación de las siguientes generaciones. Para algunos entrevistados, el contraste con el pasado es patente. Nótese cómo en la siguiente declaración se subraya la ampliación de los horizontes temporales:

Nada, esa era la ley del que más tuviera, entonces hasta los niños y los jóvenes no les importaba: “para qué voy a estudiar yo si pues yo tengo los fajos de plata, a mí qué me interesa el estudio, no me interesa nada, yo lo tengo todo”, era como mirar ahí en el momento.

Esto lo corrobora este otro recuerdo: “Anteriormente no había las posibilidades que hay hoy en día; hoy en día los padres se preocupan porque sus hijos estudien. Anteriormente los padres se preocupaban porque sus hijos trabajaran”.

Lo corrobora también, casi en sus mismas palabras, un cultivador en el norte del país: “Los hijos eran para el trabajo, ahora uno piensa en su estudio”.

**Figura 2.** Gastos e inversiones de los encuestados con los recursos obtenidos de la economía cocalera.



Fuente: Encuesta PNIS (Marín et al., 2020).

En la siguiente declaración se establece un vínculo explícito entre la coca y la promoción de la educación:

Como una opción de trabajo, como una posibilidad de sacar nuestras familias adelante, de darles un estudio a nuestros hijos, porque a pesar que hemos sido unas personas de bajos recursos económicos, hemos mentalizado que el estudio es una gran oportunidad de sacar adelante nuestras familias y por lo menos como herencia, siempre hemos tenido el dejarle un grado de estudio a nuestros hijos.

Muchos entrevistados coinciden en que la coca es la que les da para darles el estudio a los hijos. Esto genera una fuerte transformación del núcleo familiar:

Nos iba bien porque yo acabé de pagar esa parcela, me tocó dar en ese tiempo como quince millones en efectivo, pagué y de ahí he sacado para lo demás, le di estudio a mis hijas, una

es ya profesional, terminó la carrera de comunicación social y pues tengo la otra que está terminando el bachiller y de aquí es de donde he podido sacar para el estudio.

Véase esta otra experiencia:

Entrevistadora: Nos hablaba de que su hija estudió, que era abogada ¿fue con esos ingresos?

Líder: claro, con mi coquita, cultivaba mi coca y después me iba a construir casas en maderas por contratos, con eso le mandaba a ella.

E: y, ¿pudo estudiar?

Líder: sí, ella es abogada y ya está haciendo el N semestre de la especialización, es funcionaria X en el municipio Y, pero ya termina el contrato en marzo, todo gracias a la coquita”.

La educación “gracias a la coquita” transforma también el territorio en su conjunto:

Acá en el Putumayo ha habido gente que tiene hijos universitarios capacitados gracias a la bonanza de la coca, sólo con el trabajo del plátano no le puede dar estudio a los muchachos, hay mucha gente de acá del Putumayo bien capacitada [con la coca].

El cuarto y último factor omitido generalmente por la hipótesis estándar es que no hay una muralla china entre el sector legal y el ilegal. Los flujos de personas desde y hacia la coca son muy significativos. Miles de campesinos expulsados por el sector legal se incorporaron a la economía cocalera. Algunos regresan periódicamente al primero; más aún, aunque algunos jornaleros se especializan en raspar, otros se ocupan de diversos cultivos —entre ellos, la coca—. Dadas las características del cultivo, es relativamente habitual que campesinos cocaleros alternen el cultivo con trabajos urbanos perfectamente convencionales. Los desparrames positivos de la coca sobre la economía regional establecen muchos vínculos entre personas en distintas ocupaciones, que van mucho más allá de lo económico. Contrariamente al imaginario de un mundo violentamente individualista marcado solo por la anomia, muchos de estos lazos son estables y duraderos, y no necesariamente corresponden a una noción estrecha de autointerés en el corto plazo. La lucha por mantenerse en el territorio requiere diversas formas de acción colectiva, como se verá en la próxima sección.

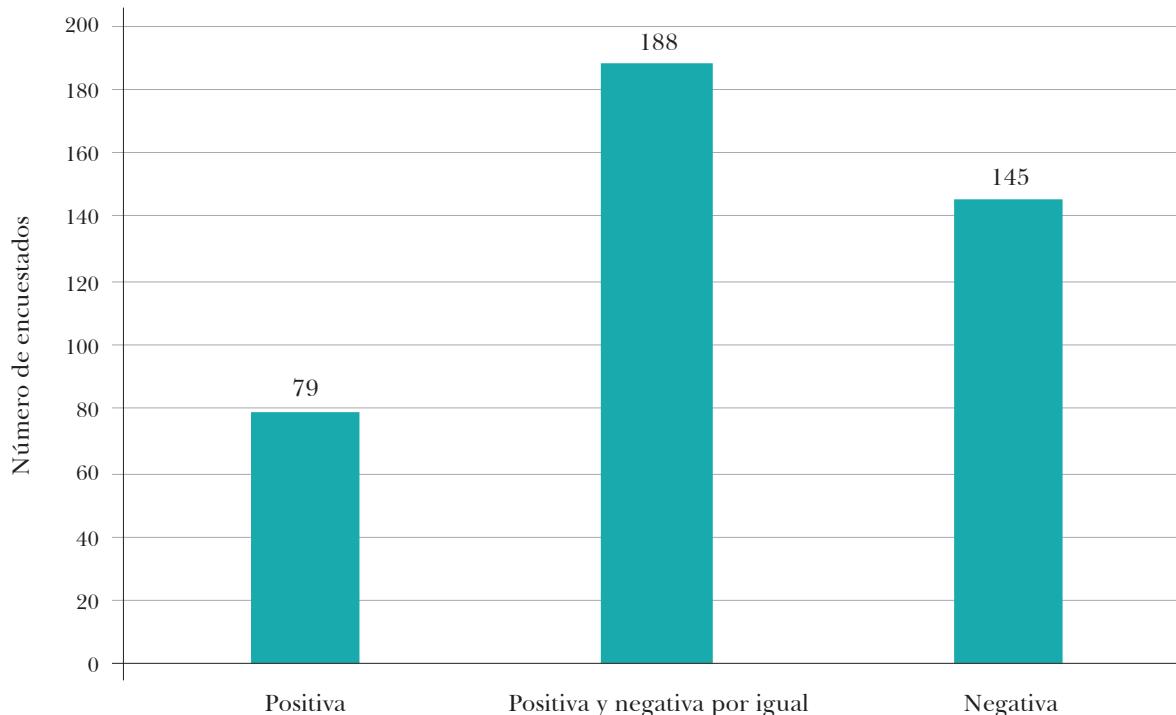
Todos estos cuatro factores aparecen entremezclados e interactuando entre sí en la siguiente poderosa viñeta sobre la trayectoria de un entrevistado y su hogar:

Sí, sí, yo no soy mal agradecido de ella [la coca]. Antes de casarme yo era un gran joven pintoso, salsero, rockanrolero y merenguero. Yo también tomaba. Después de que uno consigue la mujer, se ajuicia. Ya tuvimos la hija. No pensábamos tener más hijas. Yo le decía a mi esposa: ‘tengamos una hija, pero estudiada’. Gracias a Dios, sí. Es psicóloga, casada con un policía y no vive acá. Con esto [la coca] yo le di estudio a ella.

## 5. VALORACIONES MIXTAS Y EXIGENCIAS REGULATORIAS

Precisamente por lo analizado en las dos secciones anteriores, la experiencia de cultivadores y jornaleros con la coca está marcada por una valoración mixta, tal cual se muestra en la figura 3.

**Figura 3.** Pregunta: *La experiencia con la coca fue: ¿positiva? ¿Positiva y negativa por igual? ¿Negativa?*



[24]

Fuente: Encuesta PNIS (Marín et al., 2020).

Esta valoración mixta se apoya en diferentes perspectivas. Por una parte, está la crítica a la monetización y a la laicización de la vida cotidiana con la brusca y brutal entrada de una economía monetaria articulada al mercado global. Como lo muestran los siguientes fragmentos, son pocas las personas que se mueven en el mundo cocalero que no encuentran que la ilegalidad tiene costos prohibitivos.

E: ¿y qué razones les diría a esas personas para que no vuelvan a sembrar coca?

Lideresa: Vivir en la legalidad es lo más lindo que hay. Poderse usted sentar en una esquina a comerse algo con toda la tranquilidad del mundo, que vivir uno escondido como una cucarracha, con los bolsillos llenos de plata, pero escondidos. Eso no puede ser, yo no lo comarto. Yo prefiero comerme la chinchorria allá en la esquina y no tengo ningún problema. Y lo otro debemos de darle un buen ejemplo a nuestros hijos.

Según un líder social,

[...] el cultivo de uso ilícito cambia el uso del suelo, cambia la forma de pensar, cambia la economía solidaria por una economía salvaje porque el problema de la gente que es cocalera es que anda atrás de una cantidad de plata, no sueña en plata poquita. El anciano nuestro se conformaba con lo que le rendía la finca: el cacao, el plátano, la caña, el frutal. Con eso se conformaba.

Por otro lado, a la coca se la identifica como fuente de transformación social positiva. Nótese que no se trata apenas de mejores ingresos, como en la hipótesis estándar, sino de avances sociales metódicos, basados en el acceso a tierra, educación y trabajo, en el contexto de una economía campesina con una tenencia de la tierra relativamente bien distribuida para el contexto colombiano.

Contrariamente a la visión de pura anomia de la hipótesis estándar, esta clase de construcción solo se puede producir si media alguna clase de acción colectiva. Dice una lideresa social:

[...] donde lo primeros que llegaron sólo encontraron montañas y selvas, ríos, mucho paisaje, muy buen aire, pero todo lo demás por construirlo, entonces los que iban llegando, le iban dando a los otros que iban llegando, yo creo que [eso] es cultura.

[25]

En el mundo cocalero, juegan en particular dos características. Por una parte, la relativa equidad y la propia fluidez de derechos de propiedad sobre la tierra, informales y marcados por el riesgo, y que permiten transferencias y diversas formas de mutualismo en torno a la propiedad (lo cual explica que no sea raro que muchos jornaleros terminen, así sea parcialmente, como propietarios). En este contexto se desarrollan también múltiples formas de colaboración en la vida productiva. Por otra parte, la defensa del territorio contra acciones del Estado —como la erradicación forzada o la fumigación— ofrece importantes puntos focales para la acción colectiva (Estrada et al., 2019; MEROS, 2015; Ramírez, 2001). Tal parece, entonces, que no todo es destrucción del tejido social e individualismo desconsiderado: eventos de movilización social tan masivos como las marchas de 1996 o los recientes paros cocaleros en el Catatumbo (2013) y Putumayo (2014) demuestran una amplia capacidad de agencia, y sí: de solidaridad.

La defensa del territorio amenazado pasa, sin embargo, por la pérdida de control sobre él —lo que añade una capa de ambigüedad adicional a la situación—. Como el Estado no puede estar presente como regulador de una actividad ilícita, y sistemáticamente se ha opuesto a hacer inversiones sociales en predios con cultivos ilícitos (piénsese en el criterio coca-cero de los programas de desarrollo alternativo), esa regulación cae en manos de grupos no estatales. En la medida en que el cocalero es un mundo de alta movilidad espacial y social, eso plantea un problema a los reguladores, para quienes es fundamental poder controlar la información y, en ciertos casos, cerrar el territorio. Según Hobsbawm (2018),

Contrasta agudamente con la experiencia y práctica colombiana, que insiste no sólo en la importancia fundamental de mantener una organización civil, sino también en elaborar los más adecuados métodos para salvaguardar a las masas campesinas. Eso vale tanto para la inteligencia como para las operaciones. Así que resulta (de acuerdo a la experiencia colombiana) crucial identificar y filtrar a todos los ‘forasteros’ en una región, en especial a los que hayan llegado recientemente, como arrieros, comerciantes y vendedores ambulantes, almaceneros, viajantes de comercio, profesionales de salud y dentistas, maestros y otros empleados públicos, mendigos, prostitutas y otras mujeres ‘extrañas’, etc. (p. 303)

Este tipo de regulación de la economía cocalera expone a los habitantes a continuas violencias. También hace que su experiencia con el cultivo dependa fuertemente de la calidad de la oferta de regulación. En la medida en que esta sea violenta y puramente coercitiva, el balance se hace mucho peor. La demanda por un tránsito hacia una economía legal —no por la legalización del cultivo, que podría generar consecuencias destructivas (Ciro, 2020)—, basada en una regulación que preserve los bienes sociales generados por el cultivo, está en el centro de la sociabilidad política de los protagonistas del mundo cocalero (Ramírez, 2001). Aunque divergiendo de las demandas más publicitadas de las clases medias urbanas, más centradas en la legalización, estas no parecen estar expresando simple anomia o incomprendición, sino una vía específica de construcción de pactos de “reconocimiento” (Lund, 2019) para poder tener acceso a la ciudadanía y a una serie de derechos vitales.

[26]

## 6. PONIÉNDOLO TODO JUNTO: UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA DE TUMACO

Hay una gran variación territorial con respecto del impacto de la coca en diferentes grupos sociales, campesinos o étnicos; sin embargo, Tumaco, en buena medida, refleja las tensiones, las ambigüedades y las ambivalencias de las que hemos venido hablando. En los resultados de la encuesta del PNIS y en nuestras entrevistas, observamos dos percepciones directamente relacionadas con el foco de nuestro artículo: por un lado, la economía cocalera trajo toda una serie de efectos y mecanismos negativos, que se resumen en la categoría de “descomposición social”; adicionalmente, en Tumaco dichos costos son percibidos desde los líderes de las comunidades negras (representantes de consejos comunitarios, líderes religiosos y demás organizaciones afro) como una afrenta a sus formas tradicionales de producción y como una amenaza directa a su territorialidad. Por otro lado, la misma experiencia de los líderes, de campesinos y usuarios del PNIS reconoce el avance social significativo de la economía cocalera.

La coca llegó a Tumaco de manera tardía, durante la década de 2000, de la mano de las dinámicas del conflicto (Rodríguez, 2015) y de las políticas de fumigación (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016; UNODC, 2004), lo cual generó gran desorganización social en los pueblos afro, fuertes tensiones con el regulador dominante (las FARC-EP o los paramilitares, según la zona del municipio) y conflictos entre campesinos y afros (Aponte & Benavides, 2016). Las tres críticas que líderes comunitarios y pobladores hacen

al ingreso de la coca es haber “dañado” el tejido social, promover la descomposición y el uso de la violencia, y permitir el ingreso de actores armados no estatales al territorio.

“Por lo menos, yo entiendo de que alguien debe reparar algún día eso”, dice un líder de un consejo comunitario. Según otro,

Ya con la coca el adolescente ya tenía plata y ya iba a la mesa a pedir su cerveza y entonces ya también el irrespeto hacia el mayor. La coca generó un daño muy drástico en nuestro territorio [...] La coca esclavizó más a las poblaciones, porque mucha gente se iba muy en la mañana a los cultivos de coca y se iba muy en la tarde, por el afán de sembrar, entonces eso esclavizó. Y también rompió mucho esa sana convivencia del uno con el otro. Entonces la coca trajo mucho perjuicio a nuestras comunidades y es que la gente se reunía mucho a compartir, pero ya con la llegada de esta hoja de coca, ya esas reuniones casi no se hacen. [...] Como la gente tiene plata en el bolsillo esa plata la mayoría de la gente la gastaba en las cantinas. Muchos sí aprovechaban y compraban su motor y equipos para acomodar su casa. Pero la mayoría con la plata de la coca, generó más pobreza, económica y mental.

Nótese cómo en la anterior cita se identifica esclavización con trabajo asalariado y con relaciones monetarias.

Según un líder religioso,

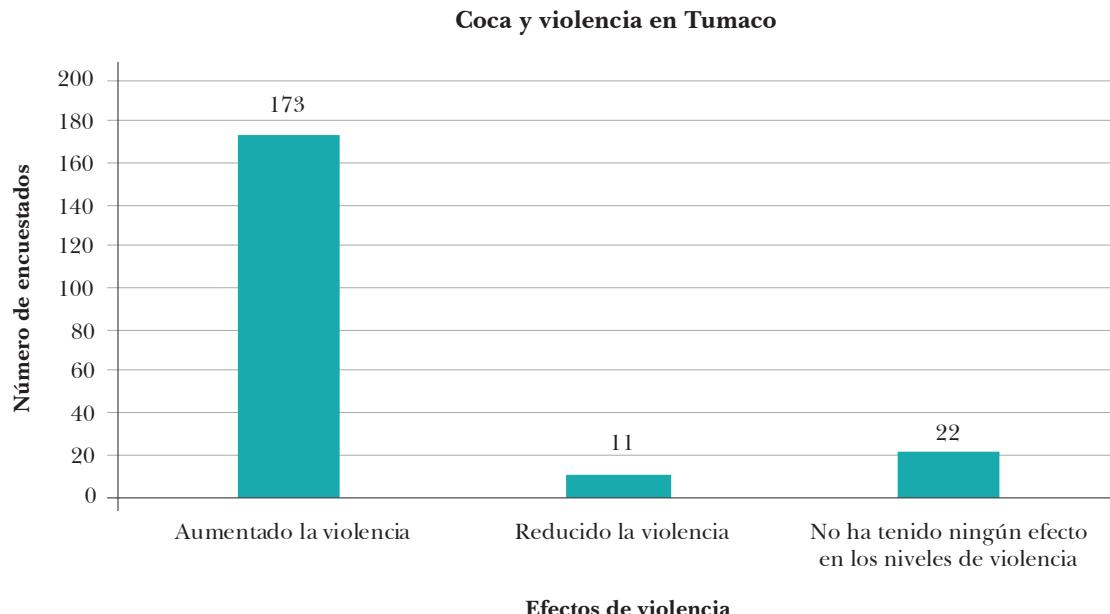
Hubo un deterioro significativo en las mentalidades y los comportamientos, la gente se fue volviendo individualista. Ya iniciaron los desplazamientos, masacres y la prostitución que no se conocía en el territorio. Yo iba por las veredas y no había prostíbulos. Ya después que fueron viviendo con la droga (aparecieron) los primeros prostíbulos (en) muchos caseríos y esto fue romriendo realmente todo el tejido social, la cultura, la gente no se reunía por miedo. El individualismo: antes se trabajaba en minga ahora dejaron de trabajar en minga ahora cada quien a ver como pone a producir más. Algunos han sobrevivido otros ya están bajo tierra, han muerto.

Finalmente, la coca trajo consigo a grupos armados no estatales, cuyo actuar fue muy violento —en esto, el escenario tumaqueño fue más traumático que el de otros territorios (Rodríguez Cuadros, 2015—.

De todas maneras, nosotros en la parte de la violencia no es que hayamos sido unos santos, pero no nos ha gustado derramar mucha sangre, pero cuando ya llegó la coca y esos estilos de vida diferentes se inició precisamente a cambiar la estructura mental de las personas. Con la coca pues primero (llegaron) los paramilitares después la guerrilla [...] Nunca ni la guerrilla ni los paramilitares podrán reparar ese daño que nos han hecho.

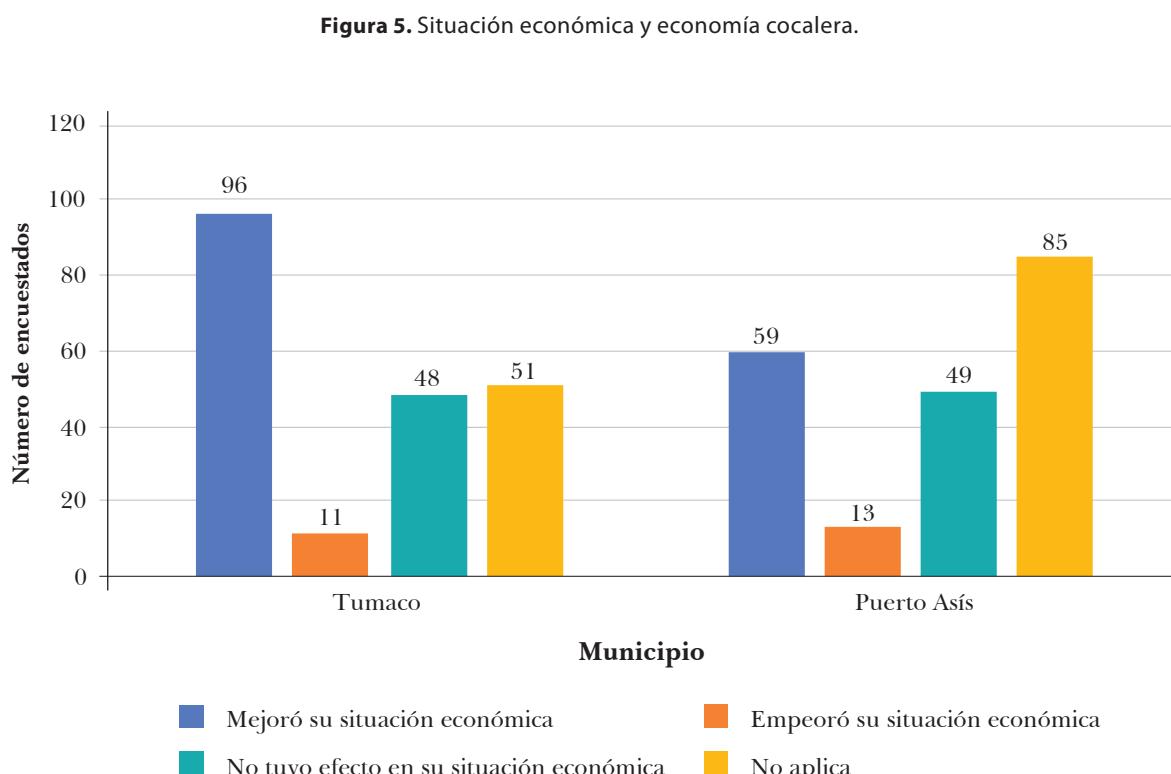
Según nuestra encuesta, los pobladores de Tumaco tienen una percepción clara de que la coca fue un catalizador de la violencia, como lo expresa la figura 4.

**Figura 4.** Pregunta: *¿Considera usted que la coca ha aumentado, reducido o no ha tenido efectos en los niveles de violencia?*



Fuente: encuesta PNIS (Marín et al., 2020).

Pero también están las otras caras del dato. Como se ve en la figura 5 los encuestados perciben que su situación mejoró con el arribo de la coca.



Fuente: encuesta PNIS (Marín et al., 2020).

Las mejoras en la base material son significativas y fáciles de aprehender. Según un líder religioso, “es verdad que hay algunos que lograron arreglar su casita, conseguir un motor fuera de borda de mucho más cilindraje que antes pues la gente andaba era a potrillo o a canalete o con un motorcito”. Con la coca se compra tierra y, eventualmente, se la dota de una casa.

Esto marca las trayectorias vitales de muchos entrevistados. Según una excultivadora,

[...] nosotros seguimos raspando. El marido que yo tuve fue un negro muy trabajador y pues a mí también me gustaba mucho trabajar, pero pues hoy día yo ya casi no puedo trabajar. Yo mantengo muy enferma. A mí me gustó ser muy luchadora, tener lo mío y luchar por tener mis cosas. Eso fuimos nosotros aquí. Nosotros luchamos, primero que todo, por dónde meter la cabeza y ahí sí conseguimos pedacitos de tierra.

Otra excultivadora, ya enrolada en el PNIS, recuerda que “cuando lo de la coca, lo primerito, hice la plancha de la casa con un primer pago, hice la planchita... Entonces así, hice la plancha de mi casa, la mitad”.

Un líder apunta:

Inicialmente el negocio empezó a dar, así fuera espejismos pero la gente empezó a comprar sus cosas, su motor, su moto, su carro, su equipo de sonido, su buen televisor, su casa, el negocio inicialmente fue bueno, después es que ya todo, se gira la torta porque ya además de que la gente tiene lo que uno anhela tener en su casa, ya empezó a comprar la 8 o la 9 milímetros y ya era el que hacía más tiros, gritara más en la fiesta, y a cada rato los problemas y la gente se siente muy grande con arma.

Hasta el mundo de las cantinas, que tiene tanto impacto visual en las descripciones del mundo cocalero, tiene una valoración menos rectilínea que lo que podría suponerse. Una lideresa que montó su propia cantina recuerda cómo gracias a ese negocio pudo obtener su autonomía, lo que la cambió para siempre:

Los que tenían las cantinas, por ejemplo, yo vendía harta cerveza, aguardiente, esos pollos de engorde criollos los vendía, y siempre la plata estaba ahí, como que usted compraba, llegaba gente acá, al otro día vuelve y come. Yo puedo decir que, si así estuviera la economía hoy, nunca desearía tener marido porque yo sabía que todos los fines de semana vendía y tenía mi plata en el bolsillo para mis necesidades y para mi comida.

## CONCLUSIONES

Naturalmente, todo lo expuesto sí genera una fuerte ruptura entre legalidad y legitimidad. “No es un crimen cultivar coca aquí en el Putumayo. Otra cosa es lo legítimo para nosotros. Para nosotros es legítimo cultivar coca” (Ramírez, 2001, p. 189; ver también Ferro et al., 1999, y Ciro, 2020).

La hipótesis estándar registra esta ruptura, pero arranca estos efectos de su contexto y de su base material, y pierde por completo de vista su ambigüedad intrínseca y su significado tanto para esas sociedades como para el país en su conjunto. Aquella ruptura se produce en muchos contextos; en parte, podría ser intrínseca, precisamente, de diversos procesos de desarrollo y cambio dinámico, y los valores culturales y morales negativos no siempre se pueden imputar a la legitimidad informal. También hay que destacar cómo cierto culturalismo, que retrata a las personas como simples títeres de sus valores, es sobremanera deshumanizante, en la medida en que separa la producción de sentido de la base material en la que ella se produce, y en que quita a sus objetos de análisis su agencia y su capacidad de autorreflexión. Por eso no debe extrañar que la idea condescendiente de salvar a esos agentes de su incapacidad para darse cuenta de sus propios intereses —y que está en el núcleo de parte de la retórica nacional, pero también internacional, del desarrollo alternativo— se preste para toda clase de estigmatizaciones.

Una reconstrucción cuidadosa de los efectos de los cambios sociales masivos producidos por la entrada de cultivos ilícitos, inevitablemente, llega a conclusiones distintas de las del simple sermón moral. En este replanteamiento, el problema del mundo cocalero no es una simple cuestión de altos ingresos contra buenos comportamientos (con el inevitable, pero deprimente, triunfo de los primeros). El ingreso de relaciones capitalistas agresivas y globalizadas al campo colombiano en un contexto de tenencia de la tierra fluida y relativamente equitativa dio al campesinado, y a distintos sectores sociales dentro de él, posibilidades reales de avance social. También los reconfiguró marcando su sociabilidad política, su relación con el Estado, su trayectoria vital y sus aspiraciones. En Colombia, aquí y ahora, el sector agrario ilegal tiene ventajas claras y distintivas sobre el legal, comenzando por la tenencia de la tierra y terminando por la capacidad de ahorro, fundamental en cualquier noción seria de desarrollo; de hecho, se podría conjeturar que grupos humanos sin grandes asimetrías y con capacidad para ahorrar y para hacer planes a futuro tienen, a la larga, incentivos más fuertes que otros sectores para orientarse hacia el trabajo duro. Y si la brusca exposición a la economía monetaria ha barrido con múltiples prácticas sociales y “con las fiestas patronales”, cabe recordar que las sociedades no son museos, sino interacciones vivas entre seres humanos y su entorno. Si desde una perspectiva conservadora se puede establecer esa comparación entre un pasado bien ordenado, donde las mujeres no salían a trabajar y los jóvenes respetaban a los mayores, el analista no debe adoptarla acríticamente: está obligado a evaluarla desde las diferentes perspectivas y los intereses de los involucrados.

Adicionalmente, no se puede partir, como ya lo planteamos, de la concepción de que la cultura es un operador que maneja a las personas como si fueran títeres. Nos encontramos a lo largo del artículo con que campesinos y raspachines tienen múltiples formas de nombrar la experiencia de la coca, y la capacidad para evaluar sus puntos fuertes y los débiles. Los efectos de la coca son objeto de reflexión y análisis por parte de las personas que viven en esa economía y, de hecho, también de una fuente continua de debates locales y regionales. Muchas de ellas entienden que la vida en la ilegalidad es una desgracia.

Los territorios cocaleros no están suspendidos en un estado de permanente anomia y desorden; sus habitantes cambian, evolucionan, migran.

A la vez, esos mismos habitantes demandan un tránsito hacia la legalidad en condiciones —capacidad de ahorro, sostenibilidad, acceso a la tierra— que el sector agrario legal no ha sido capaz de proveer. Una vez se amplía la mirada y se dejan caer los supuestos implícitos, y poco plausibles, de la hipótesis estándar, quedamos frente a un panorama complejo y ambiguo. Los cultivos ilícitos han tenido efectos muy grandes, tanto negativos como positivos, y han generado realineamientos en el elenco de ganadores y de perdedores en el territorio. En este artículo hemos mostrado diferentes mecanismos subyacentes a tales transformaciones.

Dice Espinosa (2006) que la conclusión “no original”<sup>9</sup> de su estupenda etnografía del campesinado cocalero es que “los cocaleros son campesinos y no criminales”. Algo similar nos dijo un soldado a quien entrevistamos:

No, el agricultor es uno, que es el campesino que la cultiva allá y se saca sus kilitos y eso lo vende, pero es para sobrevivir él, el campesino que cultiva eso es para sobrevivir, para su mercado, para la ropa, para los hijos, pero ese no es narco, ese es solamente un agricultor.

Por lo anterior, Espinosa podría tener razón con respecto de la originalidad. Pero su conclusión “no original” es —quizá, precisamente, por no serlo— en extremo importante. El “campesinado ilícito” tiene características distintas a las que convencionalmente se atribuye a los campesinos en distintas literaturas (Gutiérrez, 2021b), pero encarna procesos mucho más grandes y complejos de cambio social que una simple catástrofe moral. Todo esto debería interrogarnos. ¿Cómo llegamos aquí? ¿Cómo entender estas experiencias? ¿Qué diseños de política pública y cambios en el campo colombiano se necesitan para que pueda darse un tránsito viable desde las economías agrarias ilegales hacia alternativas viables y deseables?

## REFERENCIAS

- Aponte, A., & Benavides, J. (2016). Las Farc y las organizaciones comunitarias en San Andrés de Tumaco. Desafíos territoriales ante una eventual implementación de los acuerdos de la Habana. *Controversia*, 15, 99-148.
- Aranguren, M. (2001). *Mi Confesión. La Oveja Negra*.
- Archivo ANLA. (2008). *Oficio del Ministro de Vivienda Juan Francisco Lozano Ramírez por el coordinador del grupo de asuntos étnicos de la procuraduría*. ANLA.
- Archivo General de la Nación. (1978). *Carta del procurador general de la nación Jaime Serrano Rueda al presidente Turbay*. AGN.

9 En realidad, lo es, y mucho.

Archivo PLANTE. (s.f.). *Monitorio y seguimiento y utilización del crédito PLANTE*. PLANTE.

Arcila, O., González, G., Gutiérrez, F., Rodríguez, A., & Ariel, C. (2002). *Caquetá. Construcción de un territorio amazónico en el siglo XX*. SINCHI-Tercer Mundo Editores.

Bocarejo, D. (2018). Thinking with (Il)legality The Ethics of Living with Bonanzas. *Current Anthropology*, 59.

Britto, L. (2020). *Marijuana Boom: The Rise and fall of Colombia's first drug paradise*. <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=xX7JDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=lina+britto+marijuana+boom+&ots=Jf18sTmHty&sig=Pp2MuiJhH7QIuRuIoJMdgnzHdBk>

Calvani, S. (2007). *La coca: pasado y presente. Mitos y realidades*. Ediciones Aurora.

Ciro, E. (2020). *Levantado de la selva. Vidas y legitimidades en los territorios cocaleros del Caquetá*. Ediciones Uniandes.

Cubides, F. (1992). Poblamiento y sociedad en la amazonía colombiana. En G. Andrade, A. Hurtado, R. Torres, (Eds.), *Amazonia colombiana: diversidad y conflicto*. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas.

Chang, H. (2010). *Bad samaritans. The myth of free trade and the secret history of capitalism*. Bloomsbury Publishing.

De Rementería, I. (2001). *La guerra de las drogas: Cultivos ilícitos y desarrollo alternativo* (Vol. 10). Planeta Colombiana.

Departamento Nacional de Planeación. (1994). *COMPES 2734-Programa de Desarrollo Alternativo*.

[32]

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *COMPES 3669*.

Díaz, A. M., & Torres, F. J. S. (2004). *Geografía de los cultivos ilícitos y conflicto armado en Colombia*. Universidad de los Andes.

Espinosa, N. (2006). Coca, coqueras y cocaleros. *Revista Cultura y Drogen*, 11.

Estrada, J. H. E., Jiménez, A., & Puello, J. (2019). *Catatumbo resiste*. UNIJUS-Universidad Nacional de Colombia.

Ferro, J. G. (2000). Las FARC y su relación con la economía de la coca en el sur de Colombia: Testimonios de colonos y guerrilleros. *L'ordinaire Latino-Americain*, 179.

Ferro, J. G., Osorio, P. F. E., Uribe, G., & Castillo, O. L. (1999). *Jóvenes, coca y amapola: un estudio sobre las transformaciones socioculturales en zonas de cultivos ilícitos*. Universidad Javeriana.

Galvés, A. (1989). Capitalismo y drogas ilegales. En G. Palacio (Ed.), *La irrupción del paraestado*. ILSA-CEREC.

García, M. (2021). *El país de las emociones tristes*. Ariel.

García, M., & Espinosa, J. (2013). *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Reino de los Países Bajos.

Gramsci, A. (2018). *Note sul Macchiavelli, sulla politica e sullo stato moderno*. Sinapsi Editore.

Grandin, G. (2019). *The end of the myth. From the frontier to the border wall in the mind of America*. Henry Holt and Company.

Gutiérrez D., J. A. (2021). 'Whatever we have, we owe it to coca'. Insights on armed conflict and the coca economy from Argelia, Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/J.DRUGPO.2020.103068>

Gutiérrez, F. (2019). Tensiones y dilemas en la producción cocalera. *Análisis Político*, 32.

Gutiérrez, F. (2021a). Tough Tradeoffs: Coca crops and agrarian alternatives in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/J.DRUGPO.2021.103156>

Gutiérrez, F. (2021b). Mangling life trajectories: institutionalised calamity and illegal peasants in Colombia. *Third World Quarterly*. 10.1080/01436597.2021.1962275

Gutiérrez, F., & Vargas, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo y por qué*. Editorial Universidad del Rosario.

Henderson, J. (1984). *Cuando Colombia se desangró: una historia de la Violencia en metrópoli y provincia*. Áncora Editores.

Hobsbawm, E. J. (2018). *iViva la revolución! Eric Hobsbawm sobre América Latina*. Editorial Paidós.

Iglesias Velasco, J. (2003). *Representaciones en el discurso estatal de los pequeños cultivadores de plantas de uso ilícito, 1994-2002* [Tesis]. Universidad de los Andes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/24519?show=full>

Jaramillo, A. M. (1997). Consideraciones sobre el conflicto armado en el Medellín de los años noventa. *Estudios Políticos*, 10, 150-159. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16152>

Jaramillo, J., Cubides, F., & Mora, L. (1989). *Colonización, coca y guerrilla*. Alianza Editorial Colombiana.

LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Universidad Nacional de Colombia. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=BIBA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=001352>

Li, T. M. (2014). *Land's end: Capitalist relations on an indigenous frontier*. Duke University Press.

Lobo, I., Vélez, M. A., & Arroyo, Á. (2020). Origen de la resistencia comunitaria a los cultivos de uso ilícito: evidencia de un Consejo Comunitario de comunidades negras al sur de Buenaventura. *Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2). <https://doi.org/10.12804/REVISTAS.UROSARIO.EDU.CO/SOCIOJURIDICOS/A.9148>

Lund, C. (2016). Rule and rupture: State formation through the production of property and citizenship. *Development and Change*, 47(6), 1199-1228. <https://doi.org/10.1111/DECH.12274>

Marín, M., Machuca, D., & Acero, C. (2020). *El PNIS en terreno: voces del campesinado cocalero*. Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de propiedad rural, IEPRI. [https://www.observatoriode-tierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno\\_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf](https://www.observatoriode-tierras.org/wp-content/uploads/2020/05/El-PNIS-en-Terreno_-Voces-del-campesinado-cocalero.pdf)

MEROS. (2015). *Putumayo: Sembrando vida, construyendo identidad. Historia de la Mesa Regional 2006-2014*. Planeta Paz.

Ministerio de Agricultura. (2021). *La cadena de la papa*. <https://sioc.minagricultura.gov.co/Papa/Documentos/2019-03-31 Cifras Sectoriales.pdf>

- Mockus, A., & Corzo, J. (2003). Dos caras de la convivencia. Cumplir acuerdos y normas y no usar ni sufrir violencia. *Análisis Político*, 48.
- Montoya, R. A. (2009). El narcotráfico y el desafío campesino. *Revista del Pensamiento Sociológico*, 215-239.
- Moore, B. (2018). *Moral aspects of economic growth*. Cornell University Press.
- Moore, M. (2007). *How does taxation affect the quality of governance?* Institute of Development Studies-Centre for the Future State.
- Moore, M., & Prichard, W. (2017). *How can governments of low-income countries collect more tax revenue?* Institute of Development Studies.
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Caracterización Regional de la Problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento de Nariño*. MinJusticia y UNODC.
- Parada, M., & Marín, M. (2019). Mujeres y coca: una relación agridulce. *Análisis Político*, 32.
- Parada, M., & Marín, M. (2021). Cocalero women and peace policies in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89. <https://doi.org/10.1016/J.DRUGPO.2021.103157>
- Pardo, R. (2020). *La guerra sin fin*. Aguilar.
- Pineda, R. (2000). *Holocausto en el Amazonas*. Planeta.
- Ramírez, M. C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias. <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=IDEA.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=001897>
- Ramírez, W. (2017). *Adiós a las armas. La historia de vida de “Teófilo González”*. Centro de Estudios e Investigaciones Interdisciplinarias.
- Ramírez, W. R. (1996). ¿Un campesinado ilícito? *Análisis Político*, 29, 54-62.
- Rincón, A., Pascual, U., & Romero, M. (2013). An exploratory spatial analysis of illegal coca cultivation in Colombia using local indicators of spatial association and socioecological variables. *Ecological Indicators*, 34, 103-112.
- Rodríguez Cuadros, J. D. (2015). *Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense*. Universidad Javeriana.
- Sáenz, E. (2021). *Conexión Colombia*. Crítica.
- Salinas, Y., & Zarama, J. M. (2012). *Justicia y paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Sedlacek, T. (2014). *La economía del bien y del mal. La búsqueda del significado económico desde Gilgamesh hasta Wall Street*. Fondo de Cultura Económica.
- Sen, A. (1988). The concept of development. *Handbook of development economics*, 1, 9-26.

- Thoumi, F. E. (2005). The Colombian competitive advantage in illegal drugs: the role of policies and institutional changes. *Journal of Drug Issues*, 35.
- Thoumi, F. E. (2009). Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia. *Iberoamericana. América Latina - España - Portugal*, 9(35), 105-126. <https://doi.org/10.18441/ibam.9.2009.35.105-126>
- Topik, S., Marichal, C., & Frank, Z. (2007). *From silver to cocaine. Latin American commodity chains and the building of the world economy 1500-2000*. Duke University Press.
- Torres, M. C. (2011). *Coca, política y Estado. El caso del Putumayo. 1978-2006* [Tesis de maestría]. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Tovar Pinzón, H. (2015). *Que nos tengan en cuenta : colonos, empresarios y aldeas: Colombia, 1800-1900* (Segunda Ed). Universidad de los Andes.
- UNDCP. (1993). *Alternative development as an instrument of drug abuse control*. [https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD\\_DrugControlInstrument.pdf](https://www.unodc.org/pdf/Alternative%20Development/AD_DrugControlInstrument.pdf)
- UNODC. (2004). *Censo de cultivos de coca en Colombia 2003*. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/oferta/censos/OF02012003-censo-cultivos-coca-2003-.pdf>
- UNODC. (2017). *Informe Ejecutivo Consolidado No. 7*.
- Uribe, G., & Ferro, J. G. (2002). Las marchas de los cocaleros del departamento de Caquetá, Colombia: contradicciones políticas y obstáculos a la emancipación social. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 49. <http://www.redalyc.org/html/117/11704905/>
- Valencia, A. (2017). *Daniel Pécaut. En busca de la nación colombiana*. Debate.
- Van Dorn, A. (2016). *UN drug policy: continuity and change*. The Lancet.
- Waldmann, P. (2003). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad.

# MITOS Y REALIDADES DE COLOMBIA Y PERÚ: DEBILIDADES ESTRUCTURALES DE LAS ESTRATEGIAS EN LAS POLÍTICAS DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LAS AGENDAS DE PAZ FRENTE AL COMPLEJO DE REGÍMENES INTERNACIONALES<sup>1</sup>

**Camilo Andrés Devia Garzón**, docente e investigador de la Universidad Militar Nueva Granada. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Magíster en Asuntos Internacionales. Correo electrónico: camilo.devia@unimilitar.edu.co

**Catherine Ortiz-Morales**, asistente de investigación en la Universidad Militar Nueva Granada. Especialista Nacional del Centro de Pensamiento Global (CEPEG). Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Asuntos Internacionales. Doctoranda en Estudios Políticos. Correo electrónico: jenny.ortizm@ucc.edu.co

## RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las particularidades y las debilidades en materia de poder (capacidades) y desarrollo de Colombia y Perú para la consolidación de sus estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de sus agendas de paz, dado el complejo de regímenes sobre desarrollo y lucha contra las drogas. Gran parte de las debilidades en sus estrategias de la lucha contra el narcotráfico y sus agendas de paz radica en la baja capacidad para garantizar los medios para el bienestar, el progreso y el desarrollo, ante sus restringidas capacidades semimateriales, como consecuencia de su patrón de desarrollo —rentista y financiero—, que limita la cohesión interna con la provisión de servicios públicos y prosperidad. Así, los paradigmas de desarrollo y lucha contra las drogas responden a la lógica *top-down*, inscrita en la agenda temática de sus políticas exteriores, en contraposición a una lógica *bottom-up* que dé paso a la democratización y la politización resultante de las necesidades domésticas en la relación Estado-sociedad.

**Palabras clave:** capacidades, desarrollo, lucha contra el narcotráfico, agendas de paz, regímenes internacionales

## MYTHS AND REALITIES OF COLOMBIA AND PERU: STRUCTURAL WEAKNESSES OF COUNTER-NARCOTICS POLICY STRATEGIES AND PEACE AGENDAS IN THE FACE OF THE INTERNATIONAL REGIME COMPLEX

## ABSTRACT

This article aims to analyze the particularities and weaknesses of Colombia and Peru in terms of power (capacities) and development for the consolidation of their strategies to eradicate illicit crops within the framework of their peace agendas given the regime complex on development and the fight against drugs.

1 Este documento es producto del proyecto de investigación INV-EES-3173 “Implementación de agendas de paz en escenarios de erradicación de cultivos ilícitos”, financiado por la Universidad Militar Nueva Granada-Colombia para la vigencia 2020.

Much of the weaknesses in their counternarcotics strategies and peace agendas lie in their low capacity to guarantee the means of well-being, progress, and development in the face of restricted semi-material capacities as a result of their pattern of development—rentier and financial—which limits internal cohesion with the provision of public services and prosperity. Thus, development paradigms and the fight against drugs respond to a top-down logic inscribed in the thematic agenda of their foreign policies as opposed to a bottom-up logic, which gives way to democratization and politicization that result from domestic needs in the state-society relationship.

**Key words:** Capacities, Development, Fight against Drug Trafficking, Peace Agendas, International Regimes

**Fecha de recepción:** 23-07-2021

**Fecha de aprobación:** 07-12-2021

## INTRODUCCIÓN

El problema mundial de las drogas ha estado en el centro del debate internacional, dadas las consecuencias que han traído consigo los delitos conexos en materia de salud pública, seguridad y violencia, entre otros. En este escenario, se ha identificado una tendencia al alza en el consumo, a pesar de los efectos de la pandemia; sin embargo, pese a las restricciones fronterizas y otras medidas que han producido escasez de drogas —lo que, a su vez, trae consigo una disminución en el comercio internacional respecto a la oferta— el aumento en el desempleo, la crisis económica y la disminución de oportunidades causadas por la emergencia sanitaria en los países en desarrollo plantea interrogantes en cuanto a las personas en mayor situación de pobreza y vulnerables ante el consumo de drogas, así como al tráfico y el cultivo para ganar dinero (UNODC, 2020a, b).

Este nuevo contexto ha transformado los mercados de drogas, como la producción de cocaína —Colombia— y la caída de su precio —Perú— que desestima, por una parte, su cultivo, pero, por otra, ante el escenario de crisis económica, como consecuencia de la pandemia, puede llevar a que más agricultores se dediquen a este en los países productores (ONU, 2020). Dicho escenario profundiza la necesidad de retomar el debate para hacer frente a estas dinámicas, por lo que cabe reconocer los problemas estructurales a los cuales se ha buscado hacer frente desde la oferta como una problemática transnacional, multidimensional y de gran complejidad.

Las estrategias sobre los cultivos por aspersión y de perseguir las redes por interdicción —estrategias principalmente militares— han sido insuficientes. De esa manera, las estrategias se han centrado, sobre todo, en la represión, como una solución política para responder a su dimensión económica frente a un fenómeno mutante, y por ello se da una inviabilidad de reducir de manera militar el narcotráfico. Los cuestionamientos a las estrategias implementadas, como es el caso particular de Colombia y Perú, pasan por cuestionar cómo dicha actividad ilegal ha sobrevivido en un Estado que ha implementado una serie de políticas y acciones para combatirlo (Niño, 2016).

Actualmente, frente a la crisis de la gobernanza global, las instituciones, como el régimen internacional frente al problema mundial de las drogas, y los principios rectores del multilateralismo, se ha dado paso a una creciente incertidumbre, que, a su vez, ha traído consigo escenarios de oportunidad y amenaza, así como nuevos enfoques para abordar los nuevos desafíos, que propenden por alternativas a los problemas globales (Devia & Ortiz Morales, en prensa). En este escenario, los paradigmas planteados en la lucha contra el narcotráfico y su correlación con el desarrollo han excluido las particularidades en materia de desarrollo —en este caso, de los países andinos—, para abordar la problemática a partir de la eficiencia y la eficacia de las estrategias implementadas en el marco del multilateralismo y los regímenes internacionales vigentes.

En Colombia y Perú han tenido lugar políticas de erradicación de cultivos ilícitos —voluntaria y forzosa—, cuyo impacto a largo plazo no ha sido suficiente para erradicar la problemática. En este contexto, ¿de qué manera las capacidades, dadas las particularidades en materia de desarrollo de Colombia y Perú, representan una fortaleza o una debilidad para consolidar las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en el marco de sus agendas de paz, dado el trilema seguridad, desarrollo y paz, del actual complejo de regímenes sobre desarrollo y lucha contra las drogas?

Entre las causas económicas y las características estructurales de la violencia y las guerras civiles<sup>2</sup>, la economía importa, puesto que

[38]

[...] el desarrollo económico es un remedio clave contra la violencia. La verdadera dificultad acerca de los efectos pacificadores del desarrollo económico estriba en averiguar, dentro de todas las vías existentes [como la creación de empleos, la educación, la esperanza, el sentimiento de tener algo que perder y unos servicios de seguridad estatales más eficaces], cuál es la que los explica. (Collier, 2009, p. 167)

Por lo anterior, se tiene como referencia la correlación entre seguridad, desarrollo y paz, establecida en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (ONU, 1986) y el actual paradigma dominante de desarrollo sostenible y desarrollo alternativo (ONU, 2014), así como los principios y las normas en la lucha contra el problema mundial de drogas institucionalizados en el actual multilateralismo y sus regímenes internacionales.

## METODOLOGÍA

El abordaje académico propuesto aborda como marco de referencia, desde las Relaciones Internacionales (RI), el binomio poder-capacidades, para analizar los estudios de caso con especial énfasis en las capacidades semimateriales a partir de las cuales se resaltan los problemas estructurales, las características y las particularidades socioeconómicas

2 Para el Collier (2009), las guerras civiles consisten en el enfrentamiento entre un gobierno y un grupo militar privado ilegal (rebeldes, terroristas, guerrilleros o bandidos).

desde una mirada de la economía política, teniendo en cuenta el enfoque de las variedades de capitalismo.

Inicialmente se abordan los principios y las normas sobre desarrollo y la lucha contra las drogas en el actual complejo de regímenes internacionales. Lo anterior, al abordarse el debate entre las lógicas *top-down* y *bottom-up*, de los actuales paradigmas dominantes en los cuales se han inscrito las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos; no obstante, se exploran las particularidades de las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos en sus agendas de paz, dada la incidencia de los factores externos/sistémicos para responder a los factores internos/domésticos. Por ello, se realiza un análisis de los factores internos/domésticos, para determinar sus debilidades, como respuesta a las oportunidades y las amenazas de los factores externos/sistémicos en el marco de la actual crisis del multilateralismo, dado el complejo existente de regímenes.

Así, el artículo plantea un análisis sobre las capacidades —dado el poder nacional e internacional de Colombia y Perú— para la lucha contra las drogas, y su incidencia en y de la agenda multilateral, a partir de las condiciones, las realidades y los mitos en materia de desarrollo, desde el trilema seguridad, desarrollo y paz; por ende, se toma en cuenta el índice de poder mundial y sus tres dimensiones (capacidades materiales, semimateriales e inmateriales), así como las particularidades en materia de desarrollo, de acuerdo con sus modelos según el enfoque de variedades de capitalismo. Desde dichos referentes se resaltan similitudes y diferencias estructurales que inciden en sus estrategias de las agendas de paz.

### **MITOS Y REALIDADES ESTRUCTURALES DE COLOMBIA Y PERÚ: DEBILIDADES DE LAS ESTRATEGIAS EN LAS POLÍTICAS DE LA LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y LAS AGENDAS DE PAZ**

La actual crisis del multilateralismo pasa por cuestionamientos a sus principios y sus normas en materia del desarrollo, así como al régimen internacional de la lucha contra el narcotráfico que abre el escenario para el análisis y el debate sobre las particularidades de los estudios de caso propuestos, Colombia y Perú, dadas las debilidades estructurales en materia de sus capacidades, que restringen su poder nacional e internacional (Morales Ruvalcaba, 2019); en parte, como consecuencia de las características en materia de desarrollo, como su rentismo liberal (Bizberg, 2019), que ha determinado un patrón de desarrollo rentista y financiero (Bértola, 2015). Esta realidad restringe, sumada a la falta de voluntad política y subordinación, las acciones y las medidas frente a la situación y las consecuencias en materia de desarrollo y del actual paradigma prohibicionista de la lucha contra las drogas.

## 1. Crisis de principios y normas del complejo de regímenes: oportunidades y amenazas para el debate mundial sobre desarrollo y lucha contra las drogas

Actualmente, se presenta un solapamiento —*overlapping*— de principios que sustenta el actual multilateralismo, como sucede, por una parte, en materia de desarrollo —sostenible y alternativo— y, por otra, en la lucha contra las drogas. En el primer caso, el paradigma de desarrollo dominante se basa en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— que, en los acuerdos globales, es institucionalizado a través del principio de responsabilidades comunes, pero responsabilidades diferenciadas, dadas las particularidades económicas, sociales y ambientales existentes.

En cuanto a la lucha contra las drogas, se encuentra el principio de corresponsabilidad, entendiéndose que “[...] el problema de la producción y fabricación ilícitas de estupefacientes y sustancias sicotrópicas suele estar relacionado con problemas de desarrollo y que esa relación requiere, en el contexto de la responsabilidad común y compartida, una estrecha cooperación [...]” (ONU, 2014). De esta manera, se puede decir que, claramente, el desarrollo y la lucha contra el problema mundial de drogas se afectan mutuamente, por lo cual estas dos preocupaciones son inextricablemente vinculadas e interactivas, como resultado político de un complejo de regímenes internacionales (Alter & Raustiala, 2018).

[40] Los principios (creencias) y las normas (estándares de comportamiento) son la base esencial de las instituciones internacionales que sustenta la gobernanza global de la actualidad. Ambos fueron pilar de la definición canónica de *régimen internacional* en las Relaciones Internacionales, planteada por Stephen Krasner (1982), y a partir de la cual el cambio de principios y normas representa un cambio de régimen y, por ende, el intento de alterar el *statu quo* en un multilateralismo controvertido, impugnado, o contramultilateralismo (Keohane, 1990; Keohane, 2014), por lo cual la contienda es una respuesta normal a las limitaciones políticas (Alter & Raustiala, 2018). Los regímenes internacionales fueron definidos como

[...] principios [creencias de hecho, causalidad y rectitud], normas [estándares de comportamiento que son derechos y obligaciones], reglas [prescripciones y proscripciones específicas] y procedimientos de decisión [prácticas para las elecciones colectivas] en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un determinado campo de actividades. Como punto de partida, los regímenes han sido conceptualizados como variables intervintes que se encuentran entre los factores causales básicos por un lado y los resultados y el comportamiento por el otro. (Krasner, 1982, p. 185)

No obstante lo anterior, como consecuencia de la expansión de regímenes internacionales, funcionales y regionales —y con ellos, de principios, normas y reglas— se ha dado paso a un *complejo de regímenes* como entidad pública internacional. El complejo de regímenes hace referencia a instituciones elementales parcialmente superpuestas (tal vez, contradictorios cuando las reglas y las decisiones entran en conflictos sustantivos o

interpretativos), y no jerárquicas<sup>3</sup>, que gobiernan un área en particular e incluyen más de un acuerdo o de una autoridad internacional (densidad institucional) que genera resultados políticos frente a problemas multidimensionales, efectos globales y preferencias estatales divergentes.

Por otra parte, la *complejidad de regímenes* es consecuencia de los efectos políticos, y hace referencia a los sistemas políticos internacionales de gobernanza global como resultado de la densidad normativa y los complejos de regímenes; complejos continuos de interdependencia que pueden convertirse en un modo de cambio institucional. De esta manera, pueden diferir de los ordenamientos jurídicos transnacionales, los cuales, abarcan más que los complejos de regímenes, pues incluyen normas, actores y organizaciones —tanto actores informales y no estatales como instituciones formales—; sistemas que pueden formar parte o no de la gobernanza mundial y pueden estructurar las interacciones globales (Alter & Raustiala, 2018).

Por lo anterior, los problemas globales, como desafíos multidimensionales, se superponen y se interceptan en la agenda internacional. De esta manera,

[...] las soluciones de gobernanza global deben adoptar uno de los dos enfoques: a) los actores internacionales pueden intentar crear un régimen abarcador que pueda abordar todas las dimensiones del problema, o b) los actores internacionales puedan aceptar que las soluciones políticas se elaborarán, coordinarán e implementarán dentro de un complejo de régimen más amplio. (Alter & Raustiala, 2018, p. 344)

La primera solución es la menos adoptada, pese a hacer más legítima la gobernanza mundial. Por el contrario, ha sido más fácil añadir nuevas instituciones que cambiar o desmantelar las mismas que crea o expande el complejo de régimen, y en ocasiones hacerlo puede representar una estrategia intencional para eludir la oposición política o nivelar los nuevos poderes; bloquear el cambio, generalmente, es más fácil que promover el cambio. Así, pese a los intentos por preferir organizaciones y políticas regionales que prioricen las cuestiones locales, los mandatos y las políticas de estas instituciones a menudo se cruzan con los regímenes funcionales de mandato global:

[...] los Estados pueden preferir la ambigüedad y flexibilidad política que crea la complejidad del régimen internacional, o los Estados con poder de bloqueo pueden preferir el conjunto de reglas, responsabilidades y procedimientos de votación del *statu quo* en comparación con las alternativas propuestas [ganadores y perdedores, Estados poderosos y menos poderosos]. (Alter & Raustiala, 2018, p. 348)

3 La falta de jerarquía significa que no hay manera de resolver definitivamente las cuestiones sobre qué normas o procedimientos de toma de decisiones prevalecen, o de imponer una sola solución a diversos actores; además, los Estados pueden crear nuevos acuerdos o instituciones parcialmente superpuestos, que solo pueden rivalizar con algunos elementos de los acuerdos existentes (Alter & Raustiala, 2018, p. 334).

Algunos autores señalan entre los beneficios de la multiplicidad de instituciones —complejidad de régimen— oportunidades como la flexibilidad y el involucramiento de más actores en el proceso político al dividir, pero también coordinar, las tareas dentro de un complejo de regímenes; sin embargo, otros autores resaltan la inestabilidad y la incapacidad en la gobernanza mundial para abordar satisfactoriamente los desafíos del mundo actual y hacer valer la autoridad sobre las cuestiones de su dominio, así como la dificultad para responsabilizar a las instituciones nacionales y mundiales de los resultados (Alter & Raustiala, 2018).

A lo anterior se suma, en la situación actual, un cambio, como resultado de los patrones establecidos y la disminución de los poderes hegemónicos, así como del orden, y el flaqueo de la gobernanza, que abarcaría actores gubernamentales y no gubernamentales que demandan nuevos patrones —arreglos fundamentales— en la política mundial, como punto de inflexión, dando paso a una gobernanza sin un gobierno organizado. El tráfico de drogas plantea, entre otros, desafíos que traspasan los límites de la competencia nacional, por lo que requiere cooperación en lugar de conflicto, y aumenta, por ende, la necesidad de nuevas ideas, patrones institucionales y de comportamiento (Rosenau, 2000).

[42] La problemática del narcotráfico ha sido abordada desde la defensa del sistema democrático, el respeto de los Derechos Humanos (DD. HH.), la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El paradigma dominante de desarrollo —desarrollo sostenible y desarrollo alternativo— se basa en sus tres dimensiones: social, económica y ambiental. Los principios del actual paradigma abarcan el cambio climático, el desarrollo sostenible y la Ronda de Doha sobre la trípode paz, seguridad y desarrollo, tal como se ilustra en la figura 1, dentro de la interrelación entre sociedad, Estado y mercado —gobernanza—.

Respecto al desarrollo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo considera que “[...] la paz y la seguridad internacionales son elementos esenciales para la realización al derecho al desarrollo” (ONU, 1986). De esta manera, la relación de causalidad entre seguridad, desarrollo y paz pasa por el debate de ser concebidas como un lujo o una necesidad en la que, “[...] la seguridad se consigue con el desarrollo, no con las armas” (Collier, 2009, p. 148) así como “[...] la paz es fundamental para el desarrollo: sin ella, todas las posibles intervenciones se verán frustradas” (Collier, 2009, pp. 182-183).

No obstante lo anterior, pese a la integralidad pretendida en los acuerdos globales —particularmente, la agenda 2030—, el problema mundial de las drogas se enmarca en la disyuntiva desde la interrelación de la trípode: 1) Estado, desde un enfoque político y de seguridad; 2) mercado, desde un enfoque económico, a partir de la economía del narcotráfico, y 3) sociedad, con los movimientos sociales y los derechos culturales; una interrelación que se hace presente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 (salud y bienestar), 10 (reducción de las desigualdades) y 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), como, igualmente, se ve en la figura 1.

**Figura 1.** El trilema seguridad, desarrollo y paz y la trípode Estado, mercado y sociedad, del actual complejo de regímenes internacionales



Fuente: elaboración propia.

Dada la influencia del narcotráfico en el derecho internacional y las relaciones internacionales (Soberón Garrido, 1994), es relevante la Resolución 60/1 de 2005 de la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/60/1), que declara la política y el plan de acción sobre la cooperación internacional a favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el problema mundial de las drogas, y así establece: “Reafirmamos nuestra determinación y nuestro compromiso inquebrantables de poner fin al problema mundial de los estupefacientes mediante la cooperación internacional y estrategias nacionales para acabar con el suministro ilícito y la demanda de drogas ilícitas” (ONU, 2005, p. 29).

El diseño de estrategias, empero, ha pretendido responder a la realidad y la dinámica de la sociedad a partir de la discusión entre lógicas *top-down* y *bottom-up*; sin embargo, desde las RI se ha dejado de lado una mirada a la correlación de fuerzas —Estado, mercado y sociedad— desde perspectivas teóricas que responden a paradigmas hegemónicos, a partir de los cuales se ha establecido la actual gobernanza mundial, lo que, entre sus consecuencias políticas, ha imposibilitado un giro epistémico (Devia & Ortiz Morales, en prensa).

En este contexto ha tenido lugar el derecho al desarrollo y el desarrollo alternativo como estrategia frente a esa problemática, pero están de por medio las particularidades en materia de capacidades, así como de desarrollo, dadas sus realidades socioeconómicas en la región latinoamericana, lo que obliga a abordar el análisis político e histórico de los condicionamientos internos para responder al problema mundial de las drogas. En este sentido, el poder, más allá de una proyección política desde el *mainstream* disciplinar de las RI, implica la correlación de fuerzas, así como su realidad doméstica; particularmente, en materia de desarrollo.

## **2. Agendas de paz, desarrollo y políticas de erradicación de cultivos ilícitos: déficits y crisis estructurales como condicionantes internos**

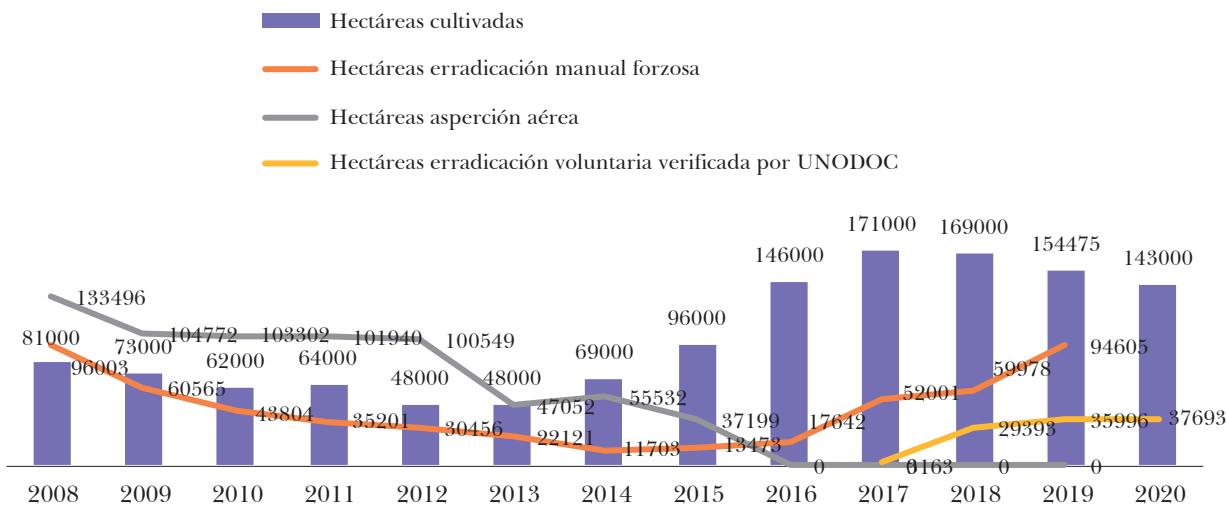
Las estrategias en las agendas de paz han buscado priorizar la erradicación de los cultivos ilícitos en sus agendas administrativas, en las que se contraponen el problema de erradicación y el problema de desarrollo rural frente a la heterogeneidad existente respecto a la idea del desarrollo; no obstante, la lucha contra las drogas y el desarrollo sostenible y los alternativos han estado delimitados y sujetos a los regímenes internacionales e inscritos en las agendas temáticas de las políticas exteriores de Colombia y Perú, alineados a la potencia hegemónica que, como *sheriff* mundial y *paymaster*, ha establecido los principios, las normas, las reglas y los procedimientos de decisión en temas específicos de la agenda internacional en el ámbito intergubernamental, donde, con su evolución, y dadas la multidimensionalidad y la complejidad de los fenómenos transnacionales actuales, se ha dado paso a un *overlapping* como consecuencia de un complejo de regímenes que excluye a otros actores subestatales y no estatales en una auténtica gobernanza multinivel.

[44] En primera instancia, las estrategias en materia de la lucha contra las drogas y el desarrollo —sostenible y alternativo— han estado subordinados a los factores sistémicos institucionalizados a través de sus agendas temáticas de política exterior; sin embargo, los factores internos/domésticos han restringido la capacidad del Estado, a lo que se suma un reducido espacio político de participación de otros actores; primordialmente, subestatales y actores no estatales. De esta manera, se presenta una baja capacidad para garantizar los medios del bienestar, progreso y desarrollo, así como la cohesión interna mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (capacidades semimateriales) (Rocha & Morales, 2018), en la lógica *top-down* que se contrapone a un reducido espacio político resultante de la lógica *bottom-up*.

La dinámica que han experimentado las hectáreas de cultivos de coca en Colombia y Perú en los últimos años muestra claramente la persistencia del problema y el desgaste de las acciones tradicionales, como se observa en las figuras 2 y 3, en el sentido de encontrar soluciones definitivas, y no que solo tengan resultados positivos en el corto plazo. Para el caso colombiano, la vinculación de las aspersiones aéreas como base fundamental de la estrategia antidrogas, basada en la lógica cooperativa y vinculativa hacia Estados Unidos, presenta resultados positivos en la reducción de las hectáreas, pero con un importante impacto social y ambiental que terminó por hacerlos suspender por vía judicial.

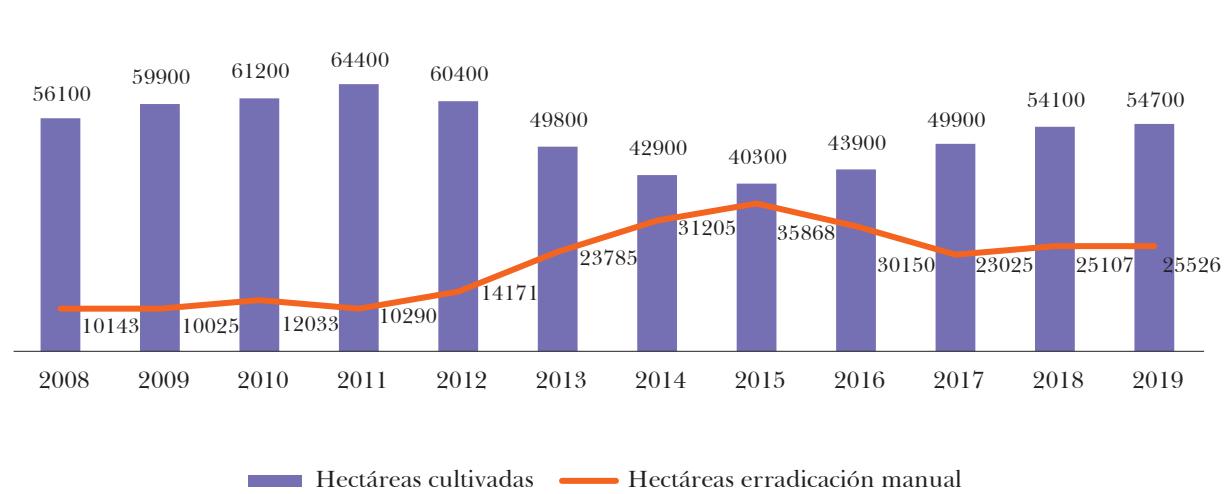
La estrategia de erradicación manual, básica para la estrategia del Perú, y aplicada en Colombia en dos enfoques —uno forzoso, y uno voluntario, a partir de los acuerdos de la Habana—, presenta una mayor persistencia a largo plazo, pero con la necesidad de programas de sustitución y de desarrollo alternativo, que puedan generar la transición hacia economías lícitas, lo cual genera la necesidad de programas de sostenibilidad en el mediano plazo, y la de asegurar recursos económicos y políticos más allá de las políticas de gobierno.

**Figura 2.** Hectáreas cultivadas, erradicadas manual y voluntariamente, y erradicadas con aspersión aérea (Colombia, 2008-2020)



Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de UNODC (2021, 2020c, 2020d).

**Figura 3.** Hectáreas cultivadas, erradicadas manualmente (Perú 2008-2019)



Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de UNODC (2021).

En este escenario, y dada la vinculación de las temáticas con la política exterior que han llevado a su aproximación y su formulación, para responder a factores sistémicos más que domésticos, un elemento de análisis pasa por las aproximaciones a la formulación de la política exterior, dado el carácter hiperpresidencialista del régimen político en cuanto a los asuntos externos que la han reducido, como políticas exteriores elitistas con gran peso político-ideológico. En este escenario, el debate plantea un análisis de una política exterior que le dé continuidad, por una parte, como una política exterior

de Estado y, por otra, una mayor participación y más legitimidad como una política pública. Lo anterior, entendiéndose como argumento que una política exterior de Estado no se entiende como sinónimo de política pública.

En el primer caso, se da relevancia a la continuidad resaltando, en los estudios de análisis de política exterior (APE), la importancia de una élite de la política exterior (EPE) que involucra, más allá de los decisores —élite política en la relación clásica de gobernante y gobernado (masas)— actores con capacidad para influir en el proceso de toma de decisiones y con intereses, como la élite económica, la élite administrativa, la élite de las organizaciones y la élite de comunicación, entre otras. Respecto a un enfoque de política pública, que comprende una lógica de abajo hacia arriba, se establece una democratización del espacio político respecto a la toma de decisiones, así como la politización de los temas específicos —drogas y desarrollo—, que permite responder a las necesidades domésticas en la relación Estado-sociedad (*bottom-up*) más que a los factores externos/sistémicos en la lógica *top-down*.

De esta manera, la participación y la legitimidad se contraponen a las debilidades del Estado, como resultado de su plegamiento, así como a su baja capacidad inmaterial, a lo que se suma el reducido espacio político para actores sociales débiles. En este escenario, más que a una politización se asiste, ante los efectos de la actual etapa de globalización, a una amplia polarización, con niveles de inestabilidad política. En el caso de Perú, como consecuencia de enfrentamientos políticos entre las ramas de poder de la presidencia y el Congreso, a lo que se suman los niveles de corrupción, se erosiona la confianza pública en el gobierno, y su democracia es catalogada como una “democracia sin partidos”, con las preocupaciones consecuentes por la baja participación de grupos minoritarios, étnicos y culturales (Freedom House, 2021a).

Respecto a Colombia, pese a ser una de las democracias más antiguas de América Latina, en su trayectoria histórica ha enfrentado una violencia generalizada y graves abusos contra los DD. HH., que, dado el acuerdo de paz firmado en 2016, enfrenta grandes desafíos para la consolidación de la paz y la garantía de los derechos políticos y de las libertades civiles, a la vez que enfrenta demoras en la implementación, por ejemplo, de los mecanismos de consulta para los grupos marginados, ante la baja participación de estos en la formulación de políticas nacionales, así como en la erradicación manual y la sustitución de cultivos a través del Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) (2017).

La coexistencia de grupos ilegales como el Ejército Nacional de Liberación (ELN), sucesores de grupos paramilitares y de bandas criminales (Bacrim), continúa afectando la capacidad de los ciudadanos para participar libremente en el proceso político. El asesinato de activistas, líderes sociales y defensores de derechos humanos, como consecuencia de la violencia, responde al derecho a la tierra, a los derechos de las víctimas y los de los defensores de los derechos étnicos e indígenas, entre otros intereses poderosos, que buscan controlar las economías ilícitas locales y detener los planes de desarrollo rural, como el programa de sustitución de la coca (Freedom House, 2021b).

Colombia y Perú sufren las particularidades dadas por la presencia de conflictos y de sistemas económicos basados en la producción de drogas y cultivos ilícitos; sin embargo, desde la academia se ha llamado a revisar las estrategias, con base en una visión de desarrollo territorial y paz local, y reconociendo la interrelación de la trípode Estado, mercado y sociedad para abordar la problemática de los cultivos ilícitos.

Pese a la institucionalización del desarrollo alternativo<sup>4</sup> y sus principios para una estrategia sostenible y eficaz de control de los cultivos mediante la erradicación y la adopción de desarrollo rural, buscando reconocer las características socioculturales de comunidades y grupos destinatarios (ONU, 2014), la realidad pasa por la diversidad de las iniciativas locales, que son muy específicas y permiten reconocer que no existen patrones de desarrollo universales, y procura así satisfacer las necesidades de la comunidad, una distribución equitativa de los recursos naturales, un equilibrio ecológico, la autonomía local, la promoción activa de necesidades culturales y la eliminación de la injusticia y la marginación enfatizando en la cultura tradicional, el empoderamiento, la descentralización, la participación y la sostenibilidad (Jeong, 1995).

No obstante lo anterior, las particularidades y los condicionantes de Colombia y Perú limitan la transición y la consolidación de un enfoque de seguridad basado en la militarización de la problemática hacia un enfoque de seguridad, desarrollo y paz, dado el reducido espacio político de participación y la primacía del gasto militar, que excluyen las problemáticas históricas y los núcleos de sus conflictos: la corrupción y la violencia estructural. A este escenario se suman la violencia política y la consiguiente quiebra del Estado como características estructurales que restringen la eficacia del Estado; esta última aumenta a la par con el nivel de desarrollo. En este contexto,

[...] la violencia política a gran escala y la consiguiente quiebra del Estado dan lugar a territorios que gozan de una ventaja comparativa en materia de delincuencia internacional, y que constituyen un refugio seguro tanto para los delincuentes [...] como para sus actividades materiales, con el almacenamiento de productos ilegales, sobre todo las drogas. (Collier, 2009, p. 183)

En la región latinoamericana se ha reconocido que la delincuencia, la violencia y la inseguridad preceden al desempleo y a la crisis económica como las principales preocupaciones de los ciudadanos, producto de una “democratización” de la violencia criminal que superó la comprensión dominante de la democracia, sus compromisos políticos y la seguridad democrática que propendía por el fortalecimiento de las instituciones estatales, los DD. HH., el Estado de derecho, la participación cívica y la resolución pacífica de

4 Algunas de las lecciones, desde un enfoque multidimensional y construido desde lo local, pasan por estrategias desde lo local, con soluciones duraderas a consecuencia del Estado trabajando con las comunidades a través de estrategias incrementales y efectivas que suman actores diversos y ayudan a cuidar recursos, en cuya interacción la solución no es qué hace el Estado, sino si estas comunidades logran la inserción (Bermúdez Liévano & Garzón, 2020).

conflictos, entre otros, y demuestra así estar lejos de ser pacífica, pese a la militarización de la seguridad pública en el contexto de las guerras antidrogas, que ha resultado ser insuficiente, pues el poder del Estado y su debilidad institucional son impugnados activa y violentamente por actores estatales y no estatales, en una suerte de gobernanza subnacional (Müller, 2018) o, en ocasiones, una gobernanza criminal, que también goberna personas y espacios proporcionada por el narcotráfico (Lessing & Wills, 2019).

### **3. Déficit estructural de las capacidades de poder nacional e internacional de Colombia y Perú: actores pasivos y subordinados al sistema internacional**

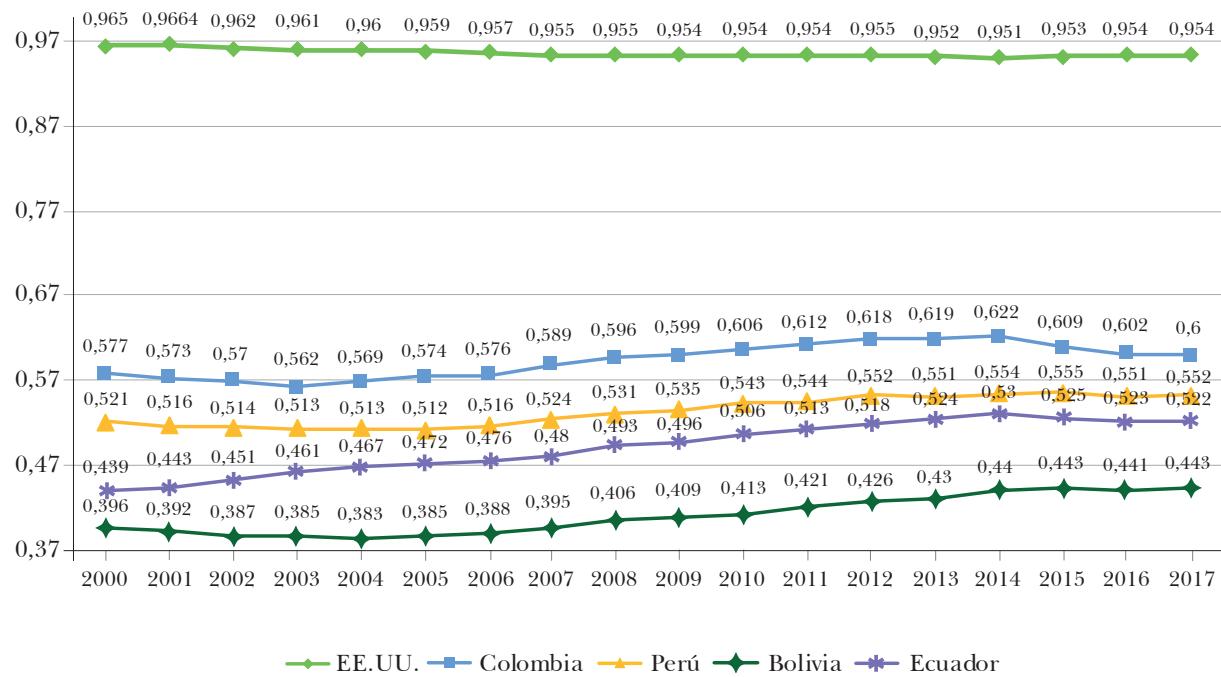
En las RI, el poder es determinado por las capacidades de los Estados para ostentar un poder nacional e internacional. Por lo anterior, las capacidades son la base intrínseca del poder y “[...] pueden entenderse como las competencias o aptitudes que tiene un Estado para actuar en el sistema internacional” (Rocha & Morales, 2018, p. 153). Siguiendo a Morales Ruvalcaba (2019), las capacidades nacionales que tiene un Estado para ejercer su poder, comprenden: 1) las capacidades materiales (*Hard Power*), 2) las capacidades semimateriales y 3) las capacidades inmateriales (*Soft Power*).

Las capacidades materiales (MCI)<sup>5</sup>, o *Hard Power* (poder duro), reflejan el poder económico-militar de los Estados siendo principales y determinantes, pues definen la materialidad necesaria para que un país *impulse* un determinado proceso de crecimiento, desarrollo, progreso y seguridad. Las capacidades inmateriales (IMCI)<sup>6</sup>, o *Soft Power* (poder blando), reflejan el poder político-comunicativo-cultural relacionado con los valores y el atractivo cultural, así como con la *dirección y el liderazgo político* de un Estado, y sirven para configurar las preferencias de otros actores internacionales, promover la cooperación, modelar la agenda y generar adhesión; sin embargo, las capacidades semimateriales (SMCI)<sup>7</sup> son el poder socio-institucional de un Estado mediante su grado de fortaleza para *garantizar* los medios del bienestar, el progreso y el desarrollo, así como la cohesión interna, mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (Rocha & Morales, 2018).

[48]

- 
- 5 Las capacidades materiales (MCI) comprenden: producción nacional; superficie total; defensa; comercio internacional; finanzas, e investigación y desarrollo.
  - 6 Las capacidades inmateriales comprenden las capacidades políticas (gasto público, influencia ideológica, imagen del Gobierno nacional, etc.), comunicativas (medios de comunicación, exportación de valores e ideas, etc.) y de atracción cultural (producción cultural, recepción de turistas y de estudiantes extranjeros, etc.) de una sociedad nacional, a través de las variables: 1) gasto público; 2) atractivo turístico; 3) ayuda internacional; 4) líneas telefónicas; 5) influencia académica, y 6) cosmopolitismo.
  - 7 Las capacidades semimateriales, que hacen referencia a la situación de riqueza y bienestar, comprenden: producción per cápita; población; consumo: gasto de consumo final de los hogares per cápita; energía, educación, y salud.

**Figura 4.** Índice de poder mundial



Nota: índice de poder mundial y de las asimetrías existentes en términos de poder mundial.

Fuente: elaboración propia, con base en datos tomados de Morales Ruvalcaba (2019).

[49]

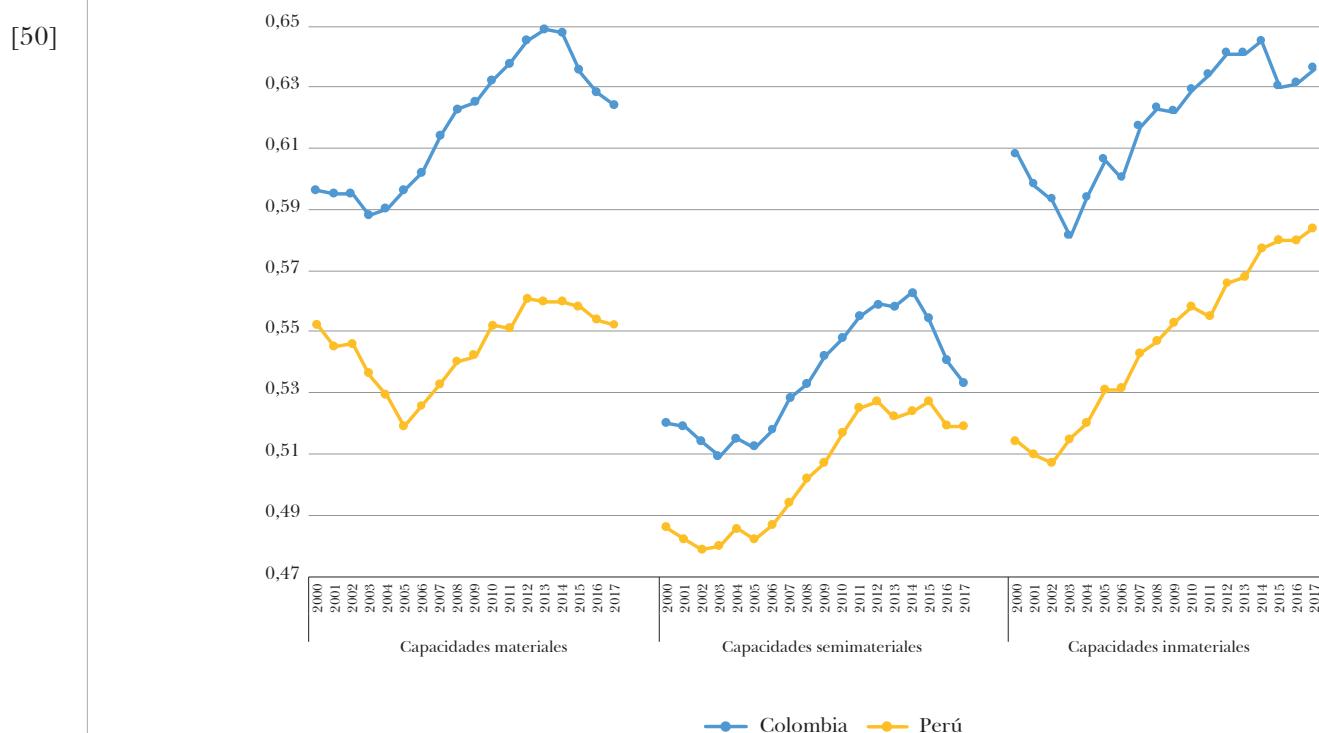
Los países de la región andina se han caracterizado por enfrentar la problemática de las drogas, una amenaza transnacional que ha tenido un abordaje, sobre todo, desde un referente de *securitización*, dado el enfoque dominante prohibicionista, que ha sido orientado a una salida principalmente militar. Con el fin de la Guerra Fría, la búsqueda de nuevas amenazas para Occidente provenieron del sur, lo cual llevó a que el foco de las preocupaciones de seguridad se desplazaran al eje norte-sur centrándose en atender que los Estados desarrollen mecanismos de coordinación definiendo sus políticas en áreas temáticas particulares, a partir de lo cual las prácticas a escala internacional se llevan a la agenda política e imponen controles similares a una actividad, un control universal o una prohibición, cuando se convierta en una amenaza para ellos (Thomson, 2000).

A los retos y los desafíos del problema mundial de las drogas se suma el debate de las capacidades de los Estados marcados por fuertes asimetrías y disparidades, como se ve en la figura 4; en particular, hacia la potencia hegemónica —Estados Unidos—, así como por las debilidades que restringen su acción tanto interna como externa, según se muestra en la figura 5. De esta manera, su poder nacional e internacional se ve limitado para impulsar sus procesos (capacidades materiales), así como para ejercer un verdadero liderazgo político (IMCI) como *rule makers* en el sistema internacional y en la configuración de los distintos principios y normas de los regímenes internacionales vigentes, y

se reduce así a un rol de *rule takers*; sin embargo, y de acuerdo con la figura 5, su gran déficit y su debilidad estructural pasan por su bajo grado de fortaleza para garantizar los medios del bienestar, el progreso y el desarrollo, así como por la cohesión interna mediante la legalidad en sus acciones, la provisión de servicios públicos y la prosperidad de sus ciudadanos (Rocha & Morales, 2018), que son insuficientes para consolidar sus agendas de paz y desarrollo.

Las SMCI, que hacen referencia a la situación de riqueza y bienestar, pasan por el debate sobre el papel del Estado en el desarrollo económico, pues los mercados por sí solos no logran la prosperidad compartida y duradera (Stiglitz, 1999), y cabe tener en cuenta, además, que la ortodoxia neoliberal en el desarrollo económico y el bienestar deja de lado las fuentes de riqueza de las naciones; no obstante, en la región latinoamericana las especificidades y las particularidades de la estructura productiva y su capital natural han determinado su crecimiento dependiente de la renta, que ha limitado su desarrollo económico de transformación productiva con “equidad”, lo cual no se ha traducido en riqueza, y limita el surgimiento y la consolidación de un bienestar latinoamericano, lo cual, por el contrario, se ha visto exacerbado por las demandas sociales y las reformas económicas.

**Figura 5.** Capacidades materiales, semimateriales e inmateriales, según el Índice de Poder Mundial (2000-2017)



Nota: las tres dimensiones de poder mundial demuestran las dificultades para impulsar, garantizar y liderar.

Fuente: Morales Ruvalcaba (2019).

Así pues, entre las causas económicas de la violencia y de las guerras civiles existe la ambigüedad respecto a que los recursos aumentan el riesgo de conflicto violento, por cuanto su abundancia resalta la dependencia de los recursos naturales y la relación entre materias primas y renta. Lo anterior, dado que, por una parte, se da una distinción entre la riqueza de una nación y la riqueza de determinados individuos; por otra, existe una clara distinción entre renta (ingreso) y riqueza de una nación, puesto que

[...] la búsqueda de renta se asocia al intento de conseguir una porción mayor de la tarta económica de la nación, en oposición a la creación de riqueza, que trata de aumentar las dimensiones de dicha tarta. [...]. Una batalla exitosa contra la búsqueda de renta redundaría en redirigir los recursos hacia la creación de riqueza. (Stiglitz, 2020, s. p.)

Para Collier (2009), la subida del precio de las materias primas (renta) aumenta el riesgo de guerra civil y de violencia en los países que las exportan; sin embargo, si la democracia es bastante sólida, el riesgo no empeorará, pues “[...] resulta evidente por qué los recursos naturales pueden agravar la propensión a la violencia, a saber: porque constituyen una accesible fuente de financiación para los grupos rebeldes, porque representan un botín por el que luchar [...]” (p. 168).

De esta manera, se presenta una discrepancia entre los beneficios sociales y los retos privados ante la dualidad entre riqueza y renta, lo que pone en jaque la democracia y sus instituciones y ha aumentado la desigualdad, en una situación donde los gobiernos deben orientarse a crear riqueza, en vez de la búsqueda de renta. Asimismo, se necesita “un nuevo contrato social” que busque un equilibrio entre el mercado, el Estado y la sociedad y acabe con la desigualdad y las protestas (*La República*, 2020), y donde los Estados deban mejorar así los estándares de vida permitiendo crear una sociedad más equitativa (Stiglitz, 1999). Por lo anterior, “los recursos y esfuerzos institucionales que fortalezcan sus democracias deben dirigir los recursos hacia la creación de riqueza” (Stiglitz 2020).

Esta necesidad requiere profundizar el reentendimiento de la problemática de los cultivos ilícitos desde la perspectiva local-regional y bajo la lógica de una corresponsabilidad, pero en sentido diferencial, donde las exigencias sistémicas de lucha militarizada contra los cultivos deben dar complemento progresivo al componente de desarrollo socioeconómico, necesario para los contextos específicos de los países andinos. Lo anterior no es tan solo un abordaje teórico-discursivo, sino que está determinado por la incipiente aplicación de políticas alternativas que deben ser profundizadas. Los datos en el caso colombiano muestran que la sustitución voluntaria tiene un 0,8% de resiembra (UNODC, 2020d), comparado con la erradicación forzada, que tiene un porcentaje de resiembra del entre el 40% y el 50% (Méndez, 2020), y la aspersión aérea, uno de alrededor del 35% (Dejusticia, 2019), sumado ello a los manifiestos efectos sobre el medio ambiente y la salud.

#### **4. Una mirada a la relación de fuerzas Estado, mercado y sociedad en el tipo de capitalismo rentismo liberal y patrón de desarrollo rentista y financiero de Colombia y Perú**

Desde la ortodoxia en los estudios sobre el desarrollo se ha planteado la tesis de los mercados autorregulados como *best way* al desarrollo —capitalismo de mercado— contrarrestando la intervención del Estado, pese al reconocimiento del Estado de derecho y la democracia como fuente del desarrollo de un país. Así, se ha dado paso en los debates sobre el desarrollo a reconocer que existen diferentes vías y una sola economía, y se han identificado de esta manera dos tipos de capitalismo que dependen de la participación de actores sociales así como de la interacción del Estado, el mercado y la sociedad; (a) liberal de mercado y (b) coordinado de mercado por actores sociales. Sin embargo, los enfoques sobre el desarrollo que rechazan la idea de un *best way* al desarrollo y la existencia de una sola economía dan cuenta de las diferencias profundas entre los países que cuestionan recetas universalistas, dados los distintos tipos de capitalismo y los modelos de desarrollo para resolver, de manera distinta, los problemas económicos, sociales y políticos (Bizberg, 2019).

Para Rodrik (2012), los problemas económicos se derivan del fundamentalismo del libre mercado y de su creencia en que la intervención del gobierno es ineficaz y dañina, frente a lo cual el Estado debe intervenir para volver más eficaz, más justa y más sostenible la globalización. De esta manera, uno de sus principales argumentos es que los mercados y los gobiernos se complementan, no se sustituyen.

[52]

En el trípode Estado, mercado y sociedad, los Estados pueden ser considerados un actor central en el desarrollo, que, junto a las instituciones políticas y las organizaciones sociales, pueden enfrentar los conflictos distributivos en momentos de crisis. Cada Estado representa la materialización de distintas coaliciones sociopolíticas o bloques hegemónicos, dadas las especificidades de las trayectorias nacionales de desarrollo. Respecto al Estado y su importancia como institución, los sistemas más centralizados y centrados en las élites dan un menor espacio a la acción social y a la innovación política, que aminoran las fuerzas de los actores, la autonomía del Estado y la apertura del espacio político. En tal sentido, se ha planteado la tesis de que actores sociales fuertes representan un Estado fuerte. Es así, como “las coaliciones sociales son las que determinan la extensión del desarrollo económico, es decir la capacidad de un país para hacer que el crecimiento económico sea un factor de desarrollo socialmente incluyente e integrador en el plano territorial” (Bizberg & Théret, 2014, p. 31).

En América Latina existe, mínimo, un común denominador: la desigualdad; sin embargo, existen diferencias que las separan dando paso a cuatro tipos de capitalismo y modelos de desarrollo, como se muestra en la tabla 1, y que comprenden diferencias en el Estado, el sistema político y las políticas económicas, la inserción internacional, la intervención estatal, la sociedad civil y la coalición dominante, entre otras: 1) el modelo de subcontratación internacional; 2) el socio-desarrollismo; 3) el rentismo liberal y 4) el rentismo redistributivo. Así, no existe un modelo de desarrollo único en el continente (Bizberg, 2019).

**Tabla 1.** Tipos y variedades de capitalismo

Socio-desarrollismo	Rentismo liberal	Rentismo redistributivo	Subcontratación y rentista
Brasil, Argentina y Uruguay	Colombia, Perú, Chile	Ecuador, Bolivia	México
Capitalismo orientado por el Estado, y dirigido hacia el mercado interior, con actores sociales relativamente fuertes en una democracia participativa. El sistema de protección social puede tender hacia la universalización.	Capitalismo regulado por el Estado (de manera subsidiaria (Chile) o subordinado (Méjico, Colombia y Perú) al capital privado y el mercado) dirigido hacia el mercado externo —economía liberal y, en gran parte, abierta— con exportaciones de materias primas/ <i>commodities</i> , con actores sociales débiles. El sistema de protección social puede tender hacia la asistencia.	El Estado es intervencionista con proyectos —política social asistencial universal— buscando redistribuir parte de la riqueza creada a través de impuestos estatales a las empresas extractivas en una economía cuasicerrada. Se caracteriza por fuertes actores sociales —activos— que ejercen presión sobre el Estado en una democracia delegativa.	Capitalismo desregulado, subordinado al mercado externo, lo que da lugar a un capitalismo de subcontratación internacional (maquilas) con actores sociales débiles.

Fuente: elaboración propia, con base en Bizberg (2019).

Los países de la región andina se encuentran enmarcados en los modelos rentismo liberal y rentismo redistributivo, como se explica en la tabla 1, y los cuales se basan en un capitalismo extractivo, dada su estructura productiva con base en la renta —modo de acumulación dependiente de materias primas—, y no en la productividad, lo que determina una baja ocupación de mano de obra y se centra en la exportación de materias primas/*commodities* (productos básicos, minería, petróleo, gas, productos agrícolas), por lo cual se encuentran sometidos a los precios del mercado internacional, con una inserción internacional pasiva como agente del liberalismo<sup>8</sup>, pese a ser abiertos y no imponer mayores restricciones —o no imponer ninguna— al capital extranjero, y dependientes de la inversión en la minería, el petróleo y otras materias primas.

En particular, Colombia y Perú presentan las características de un modelo de rentismo liberal basado en el mercado y con baja participación del Estado —subordinado—, por lo que no se presenta una distribución por este, sino mediante el mercado, donde los actores sociales son débiles contraponiéndose a la tesis de actores sociales fuertes-Estado fuerte, como resultado del grado de representación política en el sistema y el régimen político; el Estado, concebido como un gobierno “tecnocrático” puro, y el sistema político funcionan sin mucha interrelación con la sociedad civil, y así, en muchas ocasiones dejan de lado los intereses populares.

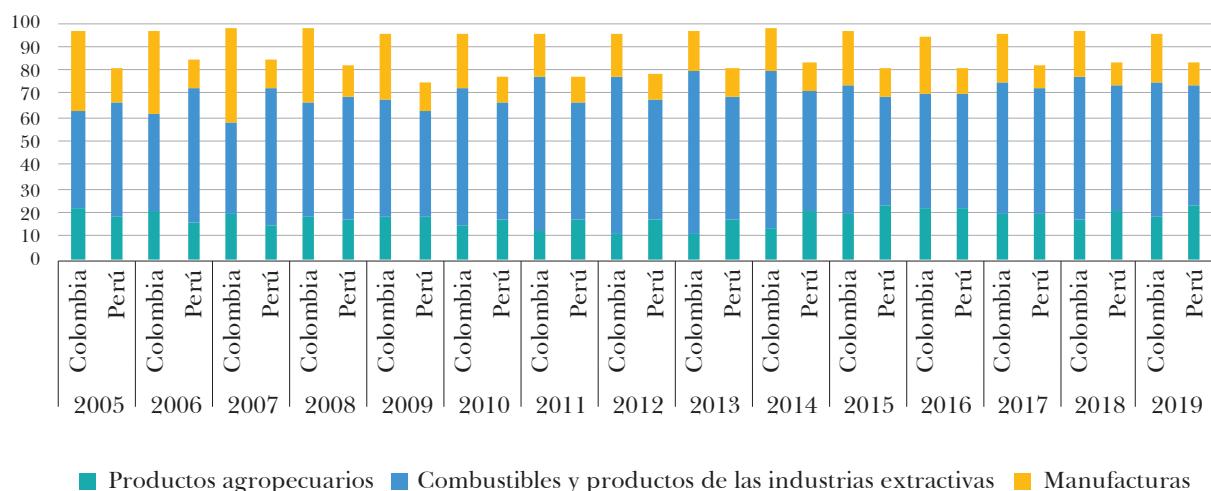
Por ende, el Estado es débil y tiene poca autonomía. Los actores sociales también son débiles, y la coordinación entre los sindicatos y el capital (y el Estado) es casi inexistente. Por último, se caracterizan por salarios bajos, los cuales crecen por debajo de las

8 Sin intención de promover la industrialización o de un mejoramiento de la producción, incluso de la producción de materias primas.

ganancias<sup>9</sup> de productividad, a lo que se suma la desregulación de la mano de obra. De esta manera, para Bizberg (2019), durante el último superciclo de los precios de materias primas, los países del rentismo liberal lograron reducir la pobreza, pero no lograron reducir la desigualdad; excepto Perú.

De acuerdo con Bértola (2015), es importante resaltar que existen cinco fuentes de crecimiento económico sustentado por fuerzas sociales y económicas que han determinado las dinámicas y los patrones de desarrollo: el kaldoriano, el schumpeteriano, la transferencia internacional de tecnología, el crecimiento inducido por renta y el crecimiento inducido por la expansión financiera; sin embargo, en el crecimiento y los patrones de desarrollo latinoamericano se ha evidenciado “[...] que la tendencia divergente a largo plazo y la volatilidad de la economía latinoamericana han estado muy vinculadas al predominio del crecimiento basado en el patrón rentista y financiero [...]” (Bértola, 2015, p. 283).

**Figura 6.** Desglose de las exportaciones totales de la economía de Colombia y Perú (2005-2019)



Nota: el desglose de las exportaciones totales resalta la *primerización* de su estructura productiva y su incipiente industrialización, que determina su dependencia y su vulnerabilidad en un tipo de capitalismo liberal y un patrón de desarrollo rentista y financiero.

Fuente: elaboración propia, con base en datos de perfiles comerciales (2006-2021) (OMC, 2021).

Respecto al crecimiento inducido por renta, este se halla determinado por los abundantes recursos naturales, dependiente de los precios en el mercado internacional, y no de una valorización por el cambio tecnológico. Por otra parte, el crecimiento inducido por la expansión financiera es efímero, “enfermedad holandesa”, pues no está basado en ningún sector productivo (Bértola, 2015), que, en el caso de Colombia y Perú, en

9 En aquellos países donde la sociedad civil es débil, se orienta a las ganancias el modo de acumulación y consumo contrario a los beneficios y salarios. Asimismo, el rentismo no induce a la innovación, a una utilización más eficiente de los recursos y la productividad.

particular, se caracteriza por la atracción de capitales en los sectores primarios estratégicos, como los productos agropecuarios, los combustibles y los productos extractivos, dada su primaria estructura productiva y exportaciones, así como su incipiente industrialización, tal cual se ve en la figura 6.

Dadas las características estructurales y coyunturales a las que se asiste en la actual etapa de la globalización, se ha retomado el debate, como ya se mencionó, en torno al análisis y la reflexión sobre la trípode mercado, Estado y sociedad, a partir de cuestionamientos al Estado, la política y la democracia en el neoliberalismo. Respecto al Estado y su papel, sustentado en el neoliberalismo y sus pilares de libertad individual, propiedad privada y mercado, dicho papel se vio limitado ante cualquier forma de intervención social, colectiva o estatal. Así, desde las corrientes neoliberales se ha planteado la tesis de la extinción o limitación del papel del Estado en modelos como: 1) el anarco-capitalismo puro, u ortodoxia libertaria; 2) el Estado mínimo, o ultramínimo; 3) el Estado funcional, y 4) el Estado liberal de derecho (Múnera, 2003).

En el Estado anarco-capitalista puro, u ortodoxia libertaria, a partir de la competencia como principio básico, se plantea que la libertad o el goce de la propiedad privada solo pueden garantizarse mediante la extinción del Estado y sustituyéndolo por un conjunto de asociaciones e instituciones resultantes de transacciones voluntarias, de acuerdo con la lógica de mercado. El Estado mínimo, o ultramínimo, por su parte, plantea la imposibilidad de una extensión del Estado, y ante una naturaleza hobbesiana con fines de garantizar la seguridad y reducir la incertidumbre, se plantean el monopolio del uso de la fuerza y un Estado mínimo (Estado gendarme). En un Estado funcional se plantea un retorno al liberalismo clásico, donde el Estado es un mal necesario para garantizar la convivencia social sobre los fundamentos de la democracia liberal, para lo que el Estado debe mantener la cohesión social mediante el monopolio de la fuerza sobre la seguridad individual y la propiedad privada, para garantizar así los intereses del capitalismo. El Estado de derecho liberal plantea un conjunto de normas coercitivas, como una estructura legal permanente, y orientadas a garantizar el ambiente político y social para el desarrollo de la economía y sobre la base de la propiedad privada y el mercado; el derecho respaldado por la fuerza del Estado (Múnera, 2003).

Adicionalmente, dentro de este clásico debate, la reciente pandemia de la COVID-19 ha resaltado aspectos centrales, como las debilidades estructurales, dadas las limitadas capacidades ya vistas que consigo han dejado los actuales paradigmas, y expresadas en debilidades institucionales y en una creciente inestabilidad política manifiesta con antelación, y agravadas por la pandemia. La exacerbación de escenarios de violencia pese a los confinamientos y las medidas restrictivas tanto a la movilidad como al comercio han dejado una redefinición de nuevas misiones y roles a las fuerzas de seguridad y sus instituciones estatales, así como para los actores del crimen organizado (Ríos & Niño, 2021).

Por lo anterior, en el caso colombiano, para 2020 se presentó un aumento en la producción de cocaína: 142.783,97 hectáreas de cultivos de coca (Sistema de Información

de Drogas de Colombia, 2021). Al anterior panorama se han sumado las disputas entre los campesinos, los indígenas, la Fuerza Pública y los actores armados por las labores de la erradicación de los cultivos cocaleros (130.147,33 hectáreas de erradicación manual) y el control sobre todos los eslabones del narcotráfico (Ríos & Niño, 2021).

En el caso peruano, los cultivos de hoja de coca aumentaron hasta 61.777 hectáreas, cifra por encima de las de 2019 (54.655 hectáreas), en territorios de pueblos indígenas, quienes son desplazados por organizaciones criminales (Briceño, 2021). El aumento se vio como consecuencia del cese en la erradicación forzada de la hoja de coca por cuenta de la COVID-19, puesto que los recursos y la vigilancia policial se redireccionaron al rescate económico. A lo anterior se suma el efecto globo, con la expansión de cultivos a otros territorios, la migración de la ciudad al campo como consecuencia de la crisis económica —en la que las plantaciones representaron una de las pocas opciones económicas como medio de sustento— (InSight, 2021), pese a la caída de los precios de la hoja de coca en algunas zonas cocaleras del país, que disminuyeron en más del 50% (EFE, 2020).

Se prevé que esta grave contracción económica y la consiguiente pérdida de puestos de trabajo harán que un número cada vez mayor de hogares vulnerables recurran a mecanismos de defensa negativos, como los cultivos ilícitos, si no existen otras opciones de generación de ingresos. Es probable que la repentina alteración observada en el Perú, donde los precios de la hoja de coca cayeron en un 46% de enero a abril de 2020, sea de corta duración, ya que los precios de consumo de la cocaína están aumentando y los traficantes de drogas son adaptables. (UNODC, 2020a, p. 26)

[56]

El estancamiento del crecimiento y del desarrollo económicos a consecuencia de la producción y el consumo interno, así como del comercio mundial de bienes, ha generado efectos negativos en variables sociales como la pobreza y desigualdad. Las exportaciones de América Latina y el Caribe fueron menores que el promedio mundial, y el crecimiento del volumen de sus importaciones duplicó dicho promedio en el contexto de la recuperación de la actividad económica, en la que hubo tasas elevadas de cierre de empresas exportadoras en Colombia y Perú; un aspecto relevante como característica de su modelo de desarrollo de rentismo liberal, cuyo comercio, en el primer caso, representa el 17,3% del producto interno bruto (PIB) (2018-2020), y en el segundo caso, el 22,8% (2018-2020); sin embargo, la recuperación de su oferta exportadora de bienes se ha visto relativamente beneficiada en 2021, aunque no lo suficiente, como resultado del aumento de precios en varios de los principales productos básicos de exportación de Colombia (petróleo, carbón, café, azúcar, oro) y de Perú (cobre, petróleo, café, oro) (CEPAL, 2021).

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El actual complejo de regímenes internacionales que sustenta la gobernanza global y los principios del actual multilateralismo en crisis han propuesto la trípode y la interrelación del Estado, el mercado y la sociedad a partir del trilema de seguridad, desarrollo

y paz. En el marco de la lucha contra las drogas, cada una de dichas dimensiones ha determinado un solapamiento de enfoques —político y de seguridad, económico y social— para responder al problema mundial de las drogas en sus agendas de paz; no obstante, en cada una de esas dimensiones se encuentran debilidades estructurales que pasan por las capacidades semimateriales de sus factores domésticos; condicionantes que constriñen la eficacia de sus Estados y sociedades en la ecuación seguridad, desarrollo y paz.

De esta manera, en la actual etapa de la globalización, y ante los actuales problemas transnacionales, la seguridad ha quedado restringida al Estado, con el propósito de garantizar la supervivencia, en un discurso constante de securitización mediante la militarización. Asimismo, el desarrollo en el actual orden neoliberal ha quedado restringido al papel del mercado desde un enfoque economicista inscrito como *best way*. Por último, la paz, más que ser concebida como un bien público, ha sido atribuida a la sociedad y su convivencia (teoría de la paz democrática); sin embargo, en una democracia en la que los actores sociales deben ser fuertes, ellos han sido excluidos de las discusiones y de las acciones, en un reducido espacio político para el debate que dé paso a la politización, y no a la polarización, en la que el narcotráfico ha sido limitado como tema de la alta política en sus agendas temáticas de sus políticas exteriores; una perspectiva anacrónica para las amenazas transnacionales a las que se asiste.

Las particularidades de las capacidades y los factores estructurales en materia de desarrollo de Colombia y Perú los han limitado como objetos pasivos —*rule takers*— subordinados en la discusión, así como en el diseño de sus políticas, dado el predominante enfoque metodológico de una relación de causalidad (racionalismo: teoría del régimen internacional), que no corresponde a una relación co-constitutiva para la reflexión sobre la seguridad, el desarrollo y la paz. Por lo anterior, se han priorizado estrategias político-militares que responden a una lógica *top-down* en un contexto con bajos niveles de eficacia de sus Estados, dadas sus debilidades institucionales y estructurales (socioeconómicas), a lo que se suma que dejan de lado en la ecuación a la sociedad como actor, así como a la dimensión social. Lo anterior restringe la politización y la democratización del debate sobre el desarrollo y su implicancia en el trilema seguridad, desarrollo y paz, dadas las particularidades de Colombia y Perú en la configuración de sus respectivas estrategias en la lucha contra las drogas abordadas en sus agendas de paz.

Ante estas realidades de Colombia y Perú para responder a los mitos de los paradigmas institucionalizados en el actual complejo de regímenes internacionales sobre desarrollo y lucha contra las drogas, la pandemia se configuró como un catalizador en el fenómeno del narcotráfico, puesto que las capacidades semimateriales y las características socioeconómicas de los estudios de caso no representan inhibidores significativos para disminuir la actividad del narcotráfico, aun en tiempos de pandemia, dada la exacerbación de las debilidades estructurales internas/domésticas que constriñen sus estrategias en las políticas de la lucha contra el narcotráfico en sus agendas de paz.

## REFERENCIAS

- Alter, K. J., & Raustiala, K. (2018). The rise of international regime complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, 14, 329-349. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-101317-030830>
- Bermúdez Liévano, A., & Garzón, J. C. (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones. Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz, FESCOL.
- Bértola, L. (2015). Patrones de desarrollo y Estados de bienestar en América Latina. En A. Bárcenas & A. Prado (Eds.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (pp. 261-295). CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39634/S1500293\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39634/S1500293_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Bizberg, I., & Théret, B. (2014). Introducción. En I. Bizberg (Ed.), *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 1, 11-40). El Colegio de México.
- Bizberg, I. (2019). Diversity of capitalisms in Latin America. En *Diversity of Capitalisms in Latin America*. <https://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-95537-7>
- Briceño, F. (2021). *Perú: aumentan cultivos de hoja de coca durante la pandemia*. AP News. <https://apnews.com/article/noticias-766c47da31927de4d7d011dcdbd9c89d0>
- CEPAL. (2021). *Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47535/1/S2100599\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47535/1/S2100599_es.pdf)
- Collier, P. (2009). *Guerra en el club de la miseria: la democracia en lugares peligrosos*. Turner.
- [58]
- Dejusticia. (2019). *Le dijimos a la Corte Constitucional que la eventual reanudación de la aspersión aérea de glifosato es inconstitucional*. <https://www.dejusticia.org/le-dijimos-a-la-corte-constitucional-que-la-eventual-reanudacion-de-la-aspersión-aerea-de-glifosato-es-inconstitucional/>
- Devia, C., & Ortiz Morales, C. (en prensa). Una aproximación reflexiva a la crisis del multilateralismo en las políticas de lucha contra el narcotráfico y el desarrollo sostenible: ¿la erradicación de cultivos ilícitos en Colombia y Perú como paradigma alternativo? *Revista Hallazgos*, 19(37).
- EFE. (2020). *La erradicación de hoja de coca se desploma en Perú durante la pandemia*. Agencia EFE2. <https://www.efe.com/efe/américa/política/la-erradicacion-de-hoja-coca-se-desploma-en-peru-durante-pandemia/20000035-4279404>
- Freedom House. (2021a). *Perú*. Freedom in the World 2021. <https://freedomhouse.org/country/peru/freedom-world/2021>
- Freedom House. (2021b). *Colombia*. Freedom in the World 2021. <https://freedomhouse.org/country/colombia/freedom-world/2021>
- InSight. (2021). *Tres razones detrás del aumento de cultivos de coca en Perú*. InSight Crime. <https://es.insightcrime.org/noticias/3-razones-detras-aumento-cultivos-coca-peru/>
- Jeong, H.-W. (1995). Alternative development strategies and regeneration of social space for human development. *Peace & Change*, 20(3), 329-347. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0130.1995.tb00237.x>

- Keohane, R. (1990). Multilateralism: An agenda for research. *International Journal*, 45(4), 731. <https://doi.org/10.2307/40202705>
- Keohane, R. O. (2014). Contramultilateralismo. En Tomás Ariztía (Ed.), *Cátedra Norbert Lechner (2012-2013)* (pp. 173–185). Ediciones Diego Portales.
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 1-21.
- La República*. (2020). Joseph Stiglitz reclama un “nuevo contrato social” para acabar con la desigualdad. <https://larepublica.pe/domingo/2020/02/03/joseph-stiglitz-reclama-un-nuevo-contrato-social-para-acabar-con-la-desigualdad/>
- Lessing, B., & Wills, G. D. (2019). Legitimacy in criminal governance: Managing a drug empire from behind bars. *American Political Science Review*, 113(2), 584-606. <https://doi.org/10.1017/S0003055418000928>
- Méndez, A. L. (2020, 21 de junio). La ONU ofrece auditar el proceso para reiniciar la aspersión aérea. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/representante-de-unodc-habla-de-disminucion-de-cultivos-en-colombia-509314>
- Morales Ruvalcaba, D. (2019). *The power of nations*. <https://www.worldpowerindex.com/data-wpi/>
- Müller, M.-M. (2018). Governing crime and violence in Latin America. *Global Crime*, 19(3–4), 171-191. <https://doi.org/10.1080/17440572.2018.1543916>
- Múnера, L. (2003). Estado, política y democracia en el neoliberalismo. En D. I. Restrepo Botero (Ed.), *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas* (pp. 43-61). Universidad Nacional de Colombia.
- Niño, C. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica “General José María Córdova”*, 14(18), 113. <https://doi.org/10.21830/19006586.45>
- OMC. (2021). *Perfiles comerciales*. [https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/trade\\_profiles21\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/trade_profiles21_s.pdf)
- ONU. (1986). *41/128 Declaración sobre el derecho al desarrollo*. Asamblea General de Las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/righttodevelopment.aspx>
- ONU. (2005). *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Asamblea General. (A/RES/60/I)*. [https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaa.res.60.1_sp.pdf)
- ONU. (2014). 68/196. Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo. En *Sexagésimo octavo período de sesiones (A/RES/68/196; Issue 68/196)*. <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/68/196>
- ONU. (2020). *El coronavirus interrumpe las rutas del narcotráfico y genera una escasez de drogas a nivel mundial* [comunicado de prensa]. <https://news.un.org/es/story/2020/05/1473952>
- Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS)*. (2017). <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Ríos, J., & Niño, C. (2021). Dinámicas de la inseguridad y la violencia durante la pandemia en Colombia. *Revista UNISCI*, 56(mayo), 95-115. <http://www.unisci.es/dinamicas-de-la-inseguridad-y-la-violencia-durante-la-pandemia-en-colombia/>

- Rocha, A., & Morales, D. (2018). El poder nacional-internacional de los Estados. Una propuesta transestructural. *Geopolítica(s) Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder*, 9(1), 137-169.
- Rodrik, D. (2012). *La paradoja de la globalización: La democracia y el futuro de la economía mundial*. Antoni Boch.
- Rosenau, J. (2000). Governance, order, and change in world politics. En J. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 1-29). Cambridge University Press.
- Sistema de información de Drogas de Colombia. (2021). *Observatorio de Drogas de Colombia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO.aspx#>
- Soberón Garrido, R. (1994). Influencia del tema del narcotráfico en el desarrollo del derecho internacional y las relaciones internacionales. *Agenda Internacional*, 1(2), 95-101.
- Stiglitz, J. (1999). El papel del gobierno en el desarrollo económico. *Cuadernos de Economía*, 18(30), 347-366. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/ceconomia/article/view/11460>
- Stiglitz, J. (2020). *Capitalismo progresista: La respuesta a la era del malestar*. Taurus.
- Thomson, J. (2000). Explaining the regulation of transnational practices: a state-building approach. En J. Rosenau & E.-O. Czempiel (Eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 195-218). Cambridge University Press.
- UNODC. (2020a). *COVID-19 y la cadena de suministro de drogas: de la producción y el tráfico al consumo*. [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19\\_Suministro\\_de\\_Drogas.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/covid/Covid-19_Suministro_de_Drogas.pdf)
- [60] UNODC. (2020b). Executive summary, impact of COVID-19, policy implications. En *World Drug Report*. [https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20\\_BOOKLET\\_1.pdf](https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_1.pdf)
- UNODC. (2020c). *Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo* (Informe Ejecutivo Consolidado No. 22). [https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe\\_Ejecutivo\\_No.\\_22.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2020/Octubre/Informe_Ejecutivo_No._22.pdf)
- UNODC. (2020d). *Monitoreo Integral al Programa de Desarrollo Alternativo* (Informe Ejecutivo Consolidado No. 23). [https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME\\_EJECUTIVO\\_PNIS\\_No.\\_23.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2021/Febrero/INFORME_EJECUTIVO_PNIS_No._23.pdf)
- UNODC. (2021). *World Drug Report 2021. Statistical Annex: illicit drug cultivation and production (tables)*. [https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021\\_annex.html](https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/wdr2021_annex.html)

# GLIFOSATO, CAMPESINOS Y JUECES: LA TIMIDEZ DE LAS ALTAS CORTES EN LA REPARACIÓN DE LOS DAÑOS OCASIONADOS POR LA POLÍTICA DE FUMIGACIONES AÉREAS<sup>1</sup>

**Yira López Castro**, Ph. D. en Derecho, y profesora de carrera de la Universidad del Rosario. Directora de la Especialización en Derecho Comercial de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: [yira.lopez@urosario.edu.co](mailto:yira.lopez@urosario.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7668-6780>

**Rocío del Pilar Peña Huertas**, Ph. D. en Derecho, y profesora de carrera de la Universidad del Rosario. Coordinadora de la red de investigación Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Editora en jefe de la revista *Estudios Socio-Jurídicos*. Correo electrónico: [recio.pena@urosario.edu.co](mailto:recio.pena@urosario.edu.co) - ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2167-8676>

**Bryan Triana Ancínez**, investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria. Abogado de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: [bryan.triana@urosario.edu.co](mailto:bryan.triana@urosario.edu.co). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0686-4358>

**Lina María Ortega Van Arcken**, investigadora del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria. Abogada y politóloga de la Universidad Javeriana. Correo electrónico: [lina.ortega@javeriana.edu.co](mailto:lina.ortega@javeriana.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2170-9196>

**Milton Alberto Valencia Herrera**, investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de la Propiedad Agraria. Abogado y Filósofo de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: [milton.valencia@urosario.edu.co](mailto:milton.valencia@urosario.edu.co) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0364-8588>

[61]

## RESUMEN

La política pública de erradicación de cultivos de uso ilícito en Colombia se desarrolló por más de 20 años, a través del PECIG, un programa que tenía por objeto la disminución de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea de herbicidas. El programa partía de la hipótesis de que existía una correlación entre los cultivos de uso ilícito y el conflicto armado. En este artículo nos centraremos en el papel de los jueces en la reparación de daños ocasionados por dichas aspersiones, bajo la tesis de que las cortes se vieron fuertemente influenciadas por el enfoque contrainsurgente del programa, y esto explica la negación del derecho a la reparación de los daños por las aspersiones. Además, el cambio de precedente judicial, en el que se priorizaron los derechos de las comunidades afectadas por las fumigaciones, no se dio por un cambio de legislación o por un giro garantista de los jueces, sino por un cambio explícito del enfoque de la política pública.

**Palabras clave:** daño, glifosato, reparación, altas cortes, erradicación forzada

1 Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Instituciones Jurídicas, Conflicto Armado y Desigualdad Agraria”, financiado por MinCiencias (Código: 1101-852-71427, Contrato 472-2020) y dirigido por Rocío del Pilar Peña Huertas.

## GLYPHOSATE, PEASANTS, AND JUDGES: THE SHYNESS OF THE HIGH COURTS IN REPAIRING DAMAGES CAUSED BY THE AERIAL FUMIGATION POLICY

### ABSTRACT

The public policy for the eradication of illicit crops in Colombia was developed for more than 20 years through a program that aimed to reduce illicit crops through aerial spraying of herbicides. The program was based on the hypothesis that there was a correlation between crops for illicit use and the armed conflict. This article focuses on the role of judges in repairing damages caused by such sprayings under the thesis that the courts were strongly influenced by the program's counterinsurgency approach, and this explains the denial of the right to compensation for damages caused by the sprayings. Furthermore, the change in judicial precedent in which the rights of the communities affected by fumigations were prioritized was not due to a change in legislation or a conversion of the judges into guarantors but rather to an explicit change in the public policy approach.

**Keywords:** Forced Eradication, Tort Liability, High Courts, Administrative Repairs

**Fecha de recepción:** 17/09/2021

**Fecha de aprobación:** 07/12/2021

### INTRODUCCIÓN

[62] En este artículo analizaremos el papel de los jueces en la reparación de daños ocasionados por las fumigaciones aéreas de cultivos de uso ilícito desarrolladas en el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea con el Herbicida Glifosato (PECIG)<sup>2</sup>. Mostraremos que existió una correlación entre los cambios de las políticas públicas sobre fumigaciones aéreas y las decisiones judiciales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por daños individuales generados por el PECIG: mientras en la política contra las drogas prevaleció el enfoque criminalizador y contrainsurgente contra los campesinos con cultivos de uso ilícito, los jueces decidieron negar las reparaciones por daños del PECIG. Como veremos más adelante, la relación entre cultivos de uso ilícito y conflicto armado irradió las consideraciones de las providencias que negaron las reparaciones. Por el contrario, cuando en la política antinarcóticos prevaleció la idea de que los cultivadores eran el eslabón más débil del mercado de estupefacientes y se evaluaba cambiar la estrategia de erradicación forzosa por erradicación voluntaria a escala nacional e internacional, las decisiones judiciales ordenaron la reparación de los daños por las fumigaciones. En el ámbito jurídico, el cambio de precedente judicial en esta materia se realizó sin que se presentaran cambios en la legislación sobre reparaciones. De esta forma, el sustento legal se mantuvo, pero la interpretación judicial de las normas y las conductas fueron las que variaron.

Para explicar lo anterior, analizaremos las decisiones judiciales que fueron expedidas en relación con el PECIG, a la luz de la literatura que explora la relación entre jueces y políticas públicas. Esta agenda de investigación ha sido desarrollada por diferentes

2 En adelante, estudio de caso.

autores que pretendieron entender el papel de los jueces en las democracias actuales (Uribe et al., 2020). Una parte de dichos estudios se concentró en repensar el papel de la rama judicial, debido a que algunos desarrollos se derivaron de las ideas que trajo el constitucionalismo contemporáneo (Ferrajoli, 2010; Uribe et al., 2020). Otra parte de la literatura se ha preocupado por documentar y explicar las intervenciones judiciales en políticas públicas y los efectos que de este fenómeno se derivan (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2013). Este último escenario es en el que nos concentraremos.

En la literatura se ha identificado que tramitar reclamos relacionados con políticas públicas por la vía judicial puede conllevar efectos negativos para los actores que los realizan. En el contexto nacional, estas consecuencias han sido documentadas en diferentes temas de litigios, pero aún no se han explicado los efectos de las providencias que resuelven las solicitudes relacionadas con la política de drogas. Nuestro texto pretende dar un punto de partida en esa vía.

Metodológicamente, este artículo parte de una aproximación socio-jurídica del objeto de estudio (Peña et al., 2018), que se basa en evidencia empírica de documentos judiciales y archivos de prensa. Para ello, en primer lugar, construimos una base de datos en la que sistematizamos todas las sentencias emitidas por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado que decidieron sobre las demandas en las que sus pretensiones tenían por objeto obtener la reparación por daños del PECIG. La base contiene 57 providencias proferidas entre 1993 y 2020, que fueron obtenidas y seleccionadas en los buscadores web de ambas cortes y en bases de datos jurídicas. En segundo lugar, la selección y la sistematización de prensa la realizamos recurriendo al archivo de prensa del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep). En esta filtramos las noticias relacionadas con fumigaciones aéreas con glifosato desde 1990 hasta 2020, las cuales organizamos en una línea temporal, para describir los cambios en la política de aspersiones y los hitos de esta.

En la primera parte del texto expondremos el marco teórico sobre los jueces y las políticas públicas, y describiremos las principales conclusiones de la literatura en esa materia y la forma como se relacionan con nuestro artículo. En la segunda parte presentaremos nuestros hallazgos sobre el estudio de caso seleccionado. Para ello, iniciaremos con una breve contextualización del programa PECIG, en la cual explicaremos el enfoque contrainsurgente de esta política y las consecuencias sociales y políticas que conllevó ejecutar el programa desde esta perspectiva. Luego mostraremos la línea cronológica de los hitos de la jurisprudencia de las altas cortes y los cambios de la política de fumigación que construimos con base en nuestra evidencia empírica. Allí explicaremos la correlación que se presentó entre las decisiones judiciales y las decisiones políticas del PECIG. Por último, presentaremos nuestras conclusiones.

## 1. UNA RELACIÓN COMPLICADA: JUECES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La relación entre la rama judicial, la democracia y las políticas públicas ha sido objeto de estudio en las ciencias sociales desde diferentes enfoques. Recientemente, las

investigaciones se han concentrado en analizar las intervenciones judiciales en las políticas públicas, pues diferentes actores promovieron acciones judiciales con el objeto de que los jueces tomaran decisiones relacionadas con ellas, acciones que concluyeron con sentencias que incidían en los programas estatales (Uribe et al., 2020). Dicho fenómeno es estudiado en diferentes investigaciones que pretenden analizar la posición del juez en el escenario democrático actual y los efectos que generan las decisiones judiciales en las políticas en las que inciden y en los actores que buscan la intervención judicial en los programas estatales. A pesar de la diversidad de temas que han sido indagados por la literatura, son pocos los estudios que han analizado las decisiones judiciales relacionadas con las políticas de drogas, como el PECIG, y los que existen no han evidenciado claramente los efectos políticos ni sociales de dichas providencias.

En primer lugar, es importante precisar que nos aproximamos al PECIG como una política pública adoptada por el Estado colombiano a través de diferentes gobiernos. La definición de políticas públicas que utilizaremos para este artículo parte de los planteamientos de Adre-Nöel Roth (2003). Para el autor, las políticas públicas se caracterizan por: 1) identificar situaciones en las que se debe intervenir; 2) definir objetivos que guiarán la intervención; 3) crear y diseñar programas, acciones o medidas para lograr los objetivos, y 4) contar con la participación, directa o indirecta, del Estado (Uribe, et al., 2020). Además, los programas y las propuestas se desarrollan en largos períodos (Pallarés, 1998), e integrando “decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos” (Velásquez, 2009, p. 156) para definir los asuntos públicos. Este primer paso es fundamental, pues configura una visión del mundo que determina los instrumentos por emplear para responder a la situación. Como mostraremos más adelante, la comprensión del campesinado cultivador de coca como actor del conflicto armado fue fundamental para facilitar la adopción de la aspersión con glifosato. Tanto el proceso de definición de las situaciones como las herramientas por emplear y los objetivos que se pretenden lograr se plasman en actos formales, que cuentan con diversos grados de *vinculatoriedad* (Knoepfel et al., 2008).

En cuanto al papel de los jueces en la democracia, se ha concluido que la rama judicial desempeña un rol central en el paradigma de los Estados liberales contemporáneos, pero últimamente está tomando decisiones que rozan con las competencias de las otras ramas. Gargarella (2011) explica ese fenómeno con la idea del “poder contramayoritario” de los jueces. Según el autor, esa actividad surge de una visión conservadora de la sociedad, en la cual no todos los individuos que conforman la sociedad tienen la capacidad para tomar decisiones correctas e imparciales. El poder de controlar leyes a través de casos particulares se consolidó en la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, con el caso *Marbury vs. Madison*, en el cual la corte reconoció que las leyes aprobadas por el Congreso resultaban inconstitucionales si contrarían el texto de la Constitución y, por tanto, eran inaplicables. En contraste con la tradición anglosajona, en el siglo XIX, en los países de tradición civilista, se adoptó una postura similar a la de Montesquieu con respecto a la labor de los jueces. La rama judicial de las nacientes repúblicas se encargaba de aplicar las normas para resolver conflictos entre particulares, o entre particulares y el Estado (López, 2004).

En Colombia, los debates sobre la organización del Estado y el papel de los poderes públicos estuvieron presentes en la elaboración de las diferentes constituciones (Quinche, 2008); sin embargo, no fue sino hasta la Constitución de 1991, con su característica de ser un texto contencioso (Quinche, 2008; Triana & Cristancho, 2021), cuando el control de constitucionalidad adquirió una relevancia fundamental. Este poder ha sido utilizado por la Corte Constitucional no solo para declarar inexequibles normas del ordenamiento jurídico, sino para dictar órdenes que inciden en las políticas públicas por parte del ejecutivo y el legislativo (Quinche, 2006). Esta intervención de la Corte Constitucional en decisiones políticas llevó a documentar distintas experiencias en las que, a través de los jueces, hubo actores sociales que tramitaron algunos de los reclamos políticos que les fueron negados en los espacios tradicionales de deliberación democrática. Los avances en el reconocimiento de los derechos de la comunidad LGTBI (Peña & Parada, 2014; Quinche & Peña, 2013), la protección de algunos derechos indígenas (Rodríguez & Orduz, 2012) o la despenalización del aborto (Dalén, 2013) son ejemplo de ello. Pero, además de esos estudios, que describen casos específicos sobre el reconocimiento de derechos en los estrados judiciales, existen otros que se han preocupado por analizar la intervención de la rama judicial en las políticas públicas. A continuación, profundizaremos en estos últimos.

En general, los estudios nacionales sobre las políticas públicas y los jueces comparten varias de las conclusiones a las que llegaron Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2013), y que defienden la intervención judicial en temas políticos en dos escenarios específicos: las fallas sistémicas de políticas públicas para cumplir derechos o el bloqueo institucional para actores sociales específicos. Estos dos criterios coinciden con la mayoría de las publicaciones nacionales que defienden el activismo judicial. Los argumentos de los autores que justifican la intervención de la judicatura en aspectos políticos coinciden con alguno de los criterios referenciados, o con los dos (García Villegas, 2014; Henao, 2013; Uprimny, 2001; Uprimny, 2007; Uprimny & Sánchez Duque, 2012). El primer criterio justifica la intervención judicial cuando se corrobora una masiva vulneración de derechos humanos propiciada por la insuficiencia o la ausencia de políticas públicas. Y el segundo criterio consiste en el reconocimiento de que existe un “equilibrio institucional perverso” que impide el debido funcionamiento estatal y el cumplimiento de los derechos (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2013).

Aunque los autores reconocen la importancia de los reclamos políticos por las acciones judiciales en el país y los impactos positivos de estas, manifiestan que solo es pertinente hacerlos en los dos escenarios ya descritos. De esta forma, el apoyo a la intervención judicial en políticas públicas es limitado, pues los estudios encuentran riesgos y problemas a esa práctica. Como se puede ver en la tabla 1, los principales efectos negativos descritos por la literatura nacional coinciden en resaltar la importancia de los mecanismos de participación políticos en el plano democrático y los pocos efectos tangibles de las órdenes judiciales.

**Tabla 1.** Efectos negativos de la intervención judicial en las políticas públicas identificados por la literatura nacional

Efecto negativo	Explicación	Referencia
Efectos antidemocráticos	Existe una posible incompatibilidad del activismo judicial con los espacios tradicionales de participación y que son ampliados con la Constitución de 1991.	(Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2013; Uprimny & Sánchez, 2012)
Incapacidad judicial	La rama judicial, en especial la jurisdicción constitucional, puede ser incapaz de liderar la envergadura de los cambios sociales que se traman por estas vías.	(Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2013; Uprimny & Sánchez, 2012)
Participación elitista	El espectro cerrado elitista de personas que pueden acceder al litigio, focalizado en una clase media alta profesional y un conjunto de abogados que pueden intervenir en el litigio.	(García Villegas, 2014)
Clientelismo judicial	La centralidad de la rama para liderar procesos de políticas públicas, pese a los rasgos clientelistas que se manifiestan en la actualidad, puede conllevar la politización de la rama judicial.	(García Villegas, 2014; Uprimny, 2001)
Desmovilización de las organizaciones sociales	El activismo judicial puede generar que las organizaciones sociales se desarticulen y prefieran tramitar sus reclamos por la vía judicial.	(Uprimny, 2001)
Fetichismo legal	Tramitar reclamos políticos por la vía judicial no genera efectos reales a las organizaciones sociales.	(Lemaitre, 2009)
Traslado de debates al nivel internacional	Traslado de la movilización nacional a instancias judiciales internacionales. Los debates políticos se deciden en esas instancias judiciales.	(García Villegas, 2014)

[66]

Fuente: elaboración propia con base en: García, 2014; Lemaitre, 2009; Uprimny, 2001; Uprimny y Sánchez, 2012; Rodríguez y Rodríguez, 2013.

De las investigaciones sobre los jueces y sus intervenciones en decisiones políticas, son pocas las que han analizado la política de drogas en espacios judiciales. Dos trabajos se acercaron a entender la incidencia de las decisiones judiciales en la política pública de aspersiones: 1) Arenas (2019a; 2019b) explicó que las decisiones judiciales de la Corte Constitucional, además de reconocer la afectación a los derechos de las comunidades indígenas, modificaron la política de erradicación aérea porque utilizaron los derechos étnicos como un límite al programa; 2) por su parte, Triana y Cristancho (2021) mostraron que el PECIG, mientras estuvo vigente, generó una tensión con los postulados democráticos del Estado colombiano —en especial, luego de 1991—. En tal escenario, a pesar de que diferentes agencias públicas y organizaciones sociales manifestaron su rechazo a la política, como lo describieron los autores, los jueces fueron los únicos que lograron poner límites a la actuación desbordada del ejecutivo; además, como explicaron Machuca y Triana (2021), durante el intento actual del gobierno de reanudar las aspersiones con glifosato, los jueces siguen jugando un papel importante. Para los autores, la rama judicial en diversas ocasiones ha restringido o aplazado el reinicio de la política, y occasionado con ello que el ejecutivo reaccionara modificando el reparto de las acciones jurídicas en contra de la política de drogas, para que estas se centralizaran en un solo órgano judicial, ubicado en Bogotá (Decreto 333 de 2021).

Con este artículo pretendemos contribuir al marco teórico expuesto de dos formas: 1) brindaremos una primera aproximación de los efectos sociales y políticos que tuvieron las decisiones judiciales relacionadas con las políticas de drogas en Colombia. Para ello, analizaremos el caso del PECIG y mostraremos que las sentencias fueron irradiadas por el enfoque contrainsurgente del programa, lo cual conllevó la negación del derecho a la reparación de los daños de las aspersiones. 2) Expondremos un enfoque diferente a los de los estudios y autores mencionados previamente, para analizar la relación entre los jueces y las políticas públicas centrándonos en cómo las políticas públicas inciden en las decisiones judiciales.

## **2. LA POLÍTICA PÚBLICA DE LUCHA CONTRA EL NARCOTERRORISMO: EL PECIG COMO ESTUDIO DE CASO**

El PECIG fue un programa que tenía por objeto la disminución de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea de herbicidas en Colombia. Aunque se realizaron aspersiones experimentales desde la década de 1970 (Machuca et al., 2021; Vargas, 1999a;), estas fueron creadas formalmente como política solo desde 1994, y la aspersión aérea se mantuvo hasta 2015. Mientras estuvo vigente el PECIG, diferentes actores políticos, sociales e institucionales se opusieron al programa (Acero et al., 2019; Gutiérrez, 2021; Machuca, 2021; Triana & Cristancho; 2021). Los efectos en la salud, el medio ambiente y los riesgos sociales y económicos de esta política fueron los principales argumentos expuestos por los opositores. Uno de los temas concretos expuestos sobre las implicaciones de las aspersiones fueron los daños que estas ocasionaban en cultivos de uso lícito u otros tipos de bienes de los habitantes de las zonas asperjadas. La consecuencia negativa de la política no había sido prevista por la regulación del programa, como lo manifestó el Defensor del Pueblo en 2001. De acuerdo con el funcionario, en el sur del país, el PECIG generó daños en diferentes bienes lícitos de pobladores de la región; incluso, se realizaron aspersiones en proyectos productivos entregados por el Estado, en desarrollo del programa de sustitución impulsado en aquel momento (Triana & Cristancho, 2021).

Las diferentes solicitudes ciudadanas presentadas por los daños ocasionados en desarrollo del PECIG y la denuncia realizada por el Defensor del Pueblo llevaron a que se diseñara un procedimiento administrativo para reparar estas afectaciones; sin embargo, el trámite fue poco efectivo. Como lo explicaron Triana y Cristancho (2021), la decisión sobre la reparación recaía en la entidad que realizaba las operaciones que producían los daños: la DIRAN<sup>3</sup>. No había término para decidir las solicitudes de reparación, pero sí se estableció un término de caducidad para poder presentarlas. El procedimiento solo atendía daños sobre bienes, y no otros daños, como a la salud o al medio ambiente; además, la carga de la prueba sobre la ocurrencia de los hechos recaía sobre los solicitantes (Lyons, 2018).

3 Dirección de Antinarcóticos Policía Nacional (DIRAN).

A pesar de estas falencias, el procedimiento estuvo vigente desde 2001 hasta 2013, pues ese año el Consejo de Estado decidió declarar nula la resolución que regulaba este aspecto del programa (Consejo de Estado, 25 de julio de 2013). Después de ese año, la DIRAN creó un protocolo para atender las quejas, y que calcaba la resolución anulada y daba continuidad a la ruta establecida por esta entidad, lo cual no fue eficiente, pues, como la misma entidad reportó, de las solicitudes de reparación de daños tramitadas entre 2001 y 2015, hubo 17.017 peticiones que fueron rechazadas o archivadas; 474 más fueron compensadas, catorce no aceptaron la compensación ofrecida y 138 se encontraban aún en proceso (Lyons, 2018).

En tal escenario de ausencia de responsabilidad fue desarrollado el PECIG. A pesar de las múltiples denuncias que advertían que el programa generaba distintos riesgos y daños, la política no tuvo un procedimiento eficaz para reparar las afectaciones generadas; además, el diseño creado para solicitar la compensación de las afectaciones estableció un mecanismo que facilitó que las denuncias fueran rechazadas o negadas, pues las mayores cargas estuvieron en los ciudadanos, y no en las autoridades. Así, el único escenario para encontrar la reparación en el programa era la vía judicial, la cual será el objeto de nuestro artículo.

### **3.1. La política de reconocimiento: entre las drogas, el conflicto y el glifosato**

[68]

La relación de los grupos armados con el tráfico de las drogas facilitó que en diferentes países se adoptaran políticas que agrupaban bajo el mismo paraguas el objetivo de disminuir la presencia de cultivos de uso ilícito y el de atacar a los grupos armados ilegales (Felbab-Brown, 2010). En el caso colombiano, esto generó que los cultivadores de plantaciones de uso ilícito fueran identificados como auxiliares o apoyo de las guerrillas colombianas (Abril et al., 2019; Ramírez, 2001a). Por otra parte, los actores políticos que rechazaron estos programas antidrogas también estuvieron sometidos a una política de identificación: su oposición a los programas contra las drogas los podría encasillar como guerrilleros o paramilitares (Gutiérrez, 2021). Enseguida mostraremos la relación que existe entre las políticas antidroga y la contrainsurgente, y cómo impactó ello en el PECIG.

Diferentes actores armados (terroristas, insurgentes o paramilitares) se han involucrado en el mercado de los cultivos de uso ilícito. Ejemplos de dichas relaciones se encuentran en Latinoamérica o en el sudeste asiático. En dichas regiones se han documentado los vínculos de guerrillas y grupos antisubversivos con la producción de coca y opiáceos; particularmente, en Colombia, Afganistán y Perú (Felbab-Brown, 2010). A pesar de que los nexos entre actores armados y cultivos de uso ilícito tienen diferentes motivos y dinámicas, la respuesta estatal e internacional ha sido atacar ambos fenómenos mediante la combinación o la coordinación de las políticas contra las drogas y las políticas contrainsurgentes (Felbab-Brown, 2010; Gutiérrez & Thomson, 2020; Makarenko, 2004). De acuerdo con Björnehed (2004), la unificación de esas dos estrategias se inició cuando se agruparon las dos amenazas (drogas y terrorismo) en un solo concepto, denominado *narcoterrorismo*.

La unificación de las políticas contrainsurgentes y las políticas contra las drogas bajo la égida de la lucha contra el narcoterrorismo se sustentan en la hipótesis de que disminuir la producción de la droga mejora los resultados de la política contraterrorista. Esta hipótesis analiza el nexo entre grupos armados ilegales y el mercado de la droga solo desde el punto de vista económico. En tal sentido, según esta visión, la única motivación de los grupos insurgentes o paramilitares para relacionarse con la producción de las drogas es la de obtener recursos para solventar los gastos de la guerra (Felbab-Brown, 2010); sin embargo, la hipótesis cae en el error de equiparar el problema de los narcóticos y el del conflicto, y atacar, por tanto, a ambos con las mismas herramientas, las mismas normas y el mismo análisis de seguridad (Björnehed, 2004).

En el contexto colombiano, las dos políticas han sido implementadas de la mano. Como lo describen diferentes autores, las políticas de drogas en Colombia —especialmente, el PECIG— fueron implementadas más como una política contra las guerrillas, y no para la disminución de los cultivos de uso ilícito (Ramírez, 2001a, 2001b; Vargas, 1999b, 2005). En la década de 1990, las aspersiones aéreas se concentraron en el sur del país, donde coincidía la presencia de cultivos de uso ilícito con la de grupos insurgentes. Pero, como lo sugieren Vargas (1999b) y Ramírez (2001a), el objetivo de los militares era atacar a las guerrillas de esta zona, y no la disminución de las plantaciones, pues las agencias de seguridad no tenían convicción sobre la efectividad de las aspersiones para acabar con los cultivos de uso ilícito, pero sí estaban seguras de que se atacaría a las organizaciones “narcoguerrilleras” con presencia en estas zonas (Ramírez, 2001a). Luego, con la implementación del Plan Colombia, la política de aspersiones como estrategia contra la guerrilla se mantuvo (Gutiérrez, 2021; Vargas, 2005) y se reforzó por el atentado del 9/11 (Björnehed, 2004). Aunque inicialmente la financiación del Plan Colombia, programa del cual salieron cuantiosos recursos para el PECIG (Gutiérrez, 2021), no estaría destinado para labores contrainsurgentes, el ataque a Estados Unidos en 2001 cambió esta lógica e impulsó que se finanziaran ambas estrategias en el país bajo esa misma política (Björnehed, 2004).

Los diseños institucionales y los sitios asperjados durante el programa de aspersión muestran la alta participación de las agencias de seguridad del Estado en el PECIG, y que las aspersiones no se realizaban contra las zonas de mayor presencia de cultivos de uso ilícito. De acuerdo con Triana y Cristancho (2021), la distribución de las competencias del programa se fue concentrando paulatinamente en la DIRAN. Siguiendo a los autores, tanto en las funciones operativas del programa como en las tareas del Plan de Manejo Ambiental impuesto por la ANLA<sup>4</sup> se fueron concentrando las funciones en la DIRAN y excluyendo de estas a las instituciones técnicas del Estado. En cuanto a las zonas donde se asperjaba, Marín (2021) mostró que, contrario a los supuestos lógicos, el programa no fumigó en las zonas con mayor presencia de cultivos de uso ilícito; en cambio, los puntos donde se realizaron las operaciones de erradicación parecen coincidir con los lugares

4 Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

donde mayores hechos de violencia se presentaban. Estos hallazgos refuerzan la relación de las políticas contrainsurgentes y antinarcóticos en el país que plantearon diferentes autores (Felbab-Brown, 2010; Ramírez 2001a; 2001b; Vargas 1999b, 2005). Ahora explicaremos la incidencia que esto tuvo como política de reconocimiento de cultivadores y actores políticos.

La unificación y la coordinación de la guerra contra las drogas y la guerra contra-insurgente en Colombia crearon una política de reconocimiento, en la que las personas vinculadas con el mercado de los narcóticos son estigmatizadas como auxiliadores o apoyadores de los grupos guerrilleros (Abril et al., 2019; Ramírez 2001a; 2001b). Diferentes actores estatales manifestaron públicamente que los cultivadores de coca en el sur del país auxiliaban las labores de la guerrilla, de forma voluntaria o por coacción de las organizaciones armadas (Ramírez, 2001a). A ello se sumaba que los derechos políticos y de participación de estas comunidades eran desconocidos, pues las organizaciones y las movilizaciones campesinas eran automáticamente vinculadas con las guerrillas (Ramírez, 2001b). De esta forma, se creó el mensaje de que ser cultivador de coca es sinónimo de auxiliar a las guerrillas.

Finalmente, el PECIG logró mantenerse debido a que los políticos nacionales y regionales también quedaron sometidos al problema de la identificación. De acuerdo con Gutiérrez (2021), la ejecución de una política como el PECIG, auspiciada por Estados Unidos, requiere que el país norteamericano identifique quién es quién en el sistema político colombiano. Lo mismo sucedió en el ámbito interno. Era necesario saber qué personas estaban vinculadas con los narcotraficantes y los grupos armados ilegales. El escenario nacional, donde diferentes funcionarios estaban relacionados con algunos de estos grupos armados ilegales, profundizó la necesidad de identificar a unos y otros. Esto generó que los diferentes políticos toleraran políticas como el PECIG, pues contrario significaría exponerse a ser tachado de narcotraficante, paramilitar o guerrillero (Gutiérrez, 2021).

#### **4. ACTUACIÓN JUDICIAL Y CAMBIO EN LA POLÍTICA ANTIDROGAS**

Las víctimas de los daños generados por las fumigaciones aéreas con glifosato han acudido a los jueces a través de acciones judiciales para defender sus derechos, solicitar la suspensión de las fumigaciones y obtener del Estado una reparación por los perjuicios causados por el PECIG. Los argumentos que las organizaciones y los ciudadanos han expuesto en las altas cortes reflejan los efectos socioeconómicos de la fumigación y el contexto en el cual el gobierno ha implementado la política de aspersión aérea.

El análisis que proponemos en esta sección pretende abordar tres perspectivas de la relación entre las sentencias que analizan los reclamos de las víctimas de daños generados por las aspersiones y la política de fumigación aérea con glifosato: en primer lugar, pretendemos mostrar el acercamiento de la ciudadanía a las altas cortes para defenderse de esta política del ejecutivo que le ha generado perjuicios. En segundo lugar, analizamos

la respuesta de las altas cortes a las pretensiones de la ciudadanía, plasmadas en la jurisprudencia que aborda el tema del daño. Finalmente, abordamos la evolución de la política de aspersión aérea con glifosato y su persistencia, a pesar de sus implicaciones.

Dentro de la jurisprudencia que analizamos en el artículo, nos enfocamos especialmente en las decisiones del Consejo de Estado, por cuanto es el tribunal de mayor jerarquía para resolver las controversias sobre la responsabilidad del Estado. Así mismo, nos concentraremos en las decisiones expedidas tras la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la cual en su artículo 90 establece el régimen de responsabilidad del Estado, al indicar que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

A continuación presentamos una línea cronológica que hila los hitos de la jurisprudencia de las altas cortes, con la transformación del PECIG, y el contexto social en el cual se ha implementado, lo que se refleja en los reclamos de la ciudadanía frente a los perjuicios generados por las fumigaciones.

#### **4.1. Evolución de la jurisprudencia sobre el daño generado por las fumigaciones aéreas: alboradas de la Constitución Política (1990-2000)**

En 1992, cuando se dio la discusión sobre retomar las fumigaciones con glifosato en la Sierra Nevada de Santa Marta, e implementarlas por primera vez en otros departamentos, se presentó una fuerte oposición desde diversos sectores de la ciudadanía; entre ellos, las comunidades indígenas, a través de la organización Gonawindúa Tayrona, y que indicaban que los indígenas aún sufrían las secuelas de la fumigación realizada años atrás, reflejadas en el alto índice de enfermedades respiratorias y la poca producción en los cultivos de pancoger (Iguarán, 1992, 10 de febrero).

A raíz de esto, a inicios del decenio de 1990 se propuso buscar alternativas para erradicar los cultivos de uso ilícito mediante procedimientos mecánicos y manuales; sin embargo, en 1992 el Consejo Nacional de Estupeficientes (CNE) aprobó las fumigaciones con glifosato, sin todos los requisitos legales, pues el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena) las aprobaron solo hasta 1994. Con la aprobación del CNE se atendió a las directivas que habían dado Estados Unidos y algunos países europeos en pro de disminuir los cultivos de amapola, y en 1993 se volvió a fumigar en la Sierra Nevada.

En ese contexto, y en el marco de la Constitución Política de 1991, el Consejo de Estado emitió su primera sentencia sobre fumigaciones aéreas en 1993 (Consejo de Estado, 11 de junio de 1993). En ella se resolvió una acción de reparación directa interpuesta contra la Policía Nacional, por un ciudadano que resultó afectado por las fumigaciones realizadas en 1986 en la Sierra Nevada de Santa Marta. El demandante argumentó que las fumigaciones habían causado el deterioro y la pérdida de sus cosechas; además, alegó la afectación a la fertilidad de los suelos donde cultivaba.

La demanda sustentó la responsabilidad de la Policía en el título de responsabilidad de falla en el servicio<sup>5</sup>. De acuerdo con el solicitante, el daño a las cosechas derivó del uso inadecuado y poco técnico del glifosato realizado por la institución. En primera instancia, el Tribunal Administrativo del Magdalena declaró la responsabilidad del Estado, pero en segunda instancia, el Consejo de Estado revocó la decisión. En la providencia se sostuvo que *no se pudo establecer que se había efectuado el daño, ni que hubiese un nexo entre la actuación de la Policía y el deterioro de las cosechas*, por lo cual se concluyó la ausencia de falla en el servicio. El mayor inconveniente que tuvo el accionante para que prosperara la reparación fue el transcurso de los años entre la aspersión y la demanda, pues no pudo probar la existencia de las cosechas de tomate que habían sido perjudicadas.

En los años noventa del siglo XX, el movimiento agrario de los departamentos de Putumayo, Guaviare, Caquetá, Vaupés, Vichada y Meta se opuso a la política de erradicación de cultivos de uso ilícito propuesta por el Gobierno nacional; principalmente, en contra del PECIG. Estas manifestaciones se transformaron en paros cívicos que los campesinos impulsaron entre 1994 y 1996, y que constituyeron un hito en la movilización cocalera (Abril et al., 2019, p. 4). La oposición de los manifestantes se centró en los daños generados por el PECIG a cultivos lícitos y la solicitud de implementar el programa de desarrollo alternativo del momento (Ramírez, 2001a); sin embargo, y a pesar de las múltiples denuncias y las acciones sobre afectaciones por el PECIG, durante esa década el Consejo de Estado no reconoció ningún daño a la ciudadanía, ni suspendió ni limitó las aspersiones aéreas.

Este periodo se enmarcó en un contexto de presión estadounidense para que Colombia mantuviera las fumigaciones, y ejercida principalmente a través de la amenaza de desestiminar al país en su lucha contra las drogas, lo cual se hizo efectivo durante el gobierno del presidente Ernesto Samper (*El Tiempo*, 1997, 27 de febrero); sin embargo, en 1999 se comprobó que el PECIG no había arrojado los resultados deseados, pues hubo una migración geográfica de la coca de Bolivia y Perú hacia Colombia (Vargas Manrique, 2004).

Por su parte, la Corte Constitucional solo se refirió al tema de cultivos de uso ilícito en la Sentencia C 176 de 1994, al realizar el control previo de constitucionalidad a la Ley 67 de 23 de agosto de 1993, por la cual se ratificó la “Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas”. Tanto en la convención como en la providencia se hace referencia a que los cultivadores de arbusto de coca o de la planta de *cannabis* cometan delitos (art. 3 de la convención). Según la corte, el tratado tiene como objeto reprimir y criminalizar todas las actividades que

5 Para analizar la responsabilidad del Estado, es necesario justificar la razón por la que se le imputó la responsabilidad por un daño. Esta razón se denomina título de imputación. El título de imputación más utilizado es la *falla del servicio*, mediante la cual el Estado es responsable cuando genera un daño por incumplir una obligación que le corresponde (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, 7 de marzo de 2012 C.P.: Hernán Andrade Rincón).

están relacionadas con el tráfico de drogas, incluyendo el cultivo, pues se concluyó que propietarios y cultivadores hacen parte del negocio del narcotráfico. A pesar de que la sentencia puso límites a las acciones del Estado al perseguir estas conductas, la providencia funcionó como justificación de la fumigación en perjuicio de los cultivadores, pues el enfoque criminalizador con el cual se hacía la política antidrogas en el país —incluyendo el PECIG— prevaleció en la decisión y en la política pública.

#### **4.2. El nuevo milenio y la persistencia del PECIG (2001-2010)**

Continuando con la línea temporal planteada, en la década de 2000 se presentaron distintas iniciativas civiles para suspender el PECIG y solicitar la reparación de los daños que este había generado. Varias de dichas solicitudes llegaron a las altas cortes, y algunas introdujeron cambios en la implementación de la política de aspersiones. Uno de los hechos más importantes en tal sentido fue el reconocimiento del derecho a la consulta previa de comunidades indígenas, en el marco del PECIG, que realizó la Corte Constitucional en 2001. Esa decisión se tomó al resolver la acción de tutela promovida por la Organización de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana (OPIAC) y la Organización Paz Colombia ante el Juez 15 civil del circuito de Bogotá para suspender las fumigaciones en seis departamentos. En primera instancia, consiguieron que el juez ordenara la suspensión de las fumigaciones durante tres días (*El Espectador*, 2001, 28 de julio). Esta tutela llegó ante la Corte Constitucional y fue resuelta en la Sentencia SU 383 de 2003. En ella se amparó el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas previamente a la implementación del PECIG; sin embargo, la corte no suspendió las fumigaciones ni concedió la protección transitoria de los derechos a la salud y el ambiente sano, por considerar que, a tal efecto, se prevé la acción popular.

Otro hito en la jurisprudencia fue la interposición de una acción de grupo ante el Tribunal de Cundinamarca, que en aplicación del principio de precaución ordenó la suspensión transitoria, pero inmediata, de las fumigaciones con glifosato, mientras se realizaban estudios sobre sus impactos sobre la salud humana, el medio ambiente y los cultivos lícitos. El Gobierno nacional manifestó su desacuerdo y apeló ante el Consejo de Estado, el cual resolvió, en sentencia 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP) del 2004, revocar la decisión del tribunal y continuar con las aspersiones.

De acuerdo con el Consejo de Estado, no se podía suspender la fumigación ante la falta de certeza sobre la nocividad del glifosato y, por el contrario, adoptando algunos argumentos de la intervención de la DIRAN, señaló que no había prueba valedera de que existiera “peligro de daño irreversible y grave” que impusiera la medida “extrema” de suspensión de las fumigaciones. Esta sentencia fue discutida en la Sala Plena del Consejo de Estado, conformada por 21 magistrados, de los cuales 6 salvaron su voto, al considerar que era al Estado al que le correspondía demostrar que las fumigaciones no generaban los daños alegados por los demandantes, pues esta resultaba ser una carga probatoria muy grande para los accionantes. La sentencia puede considerarse controversial, pues

en ella el Consejo adoptó argumentos de talante político, con una visión prohibicionista y belicista de la lucha contra las drogas.

De las pruebas reseñadas no se infiere, con certeza, que el glifosato empleado para la erradicación de los cultivos ilícitos produzca daños irreversibles en el medio ambiente; por lo contrario, hay elementos de juicio que permiten concluir que la regeneración de las zonas asperjadas se produce en lapso no muy largo y que, en cambio, numerosas hectáreas de bosques son destruidas por causa de la tala de éstos por los cultivadores ilícitos. Claro está que la aspersión debe producirse de conformidad con las pautas que señalen las autoridades ambientales, sin que deba permitirse su más leve trasgresión; razón por la cual es necesario que se lleve a cabo un control permanente con evaluaciones continuas de los efectos que puedan ir apreciándose. *Sin embargo, esto no puede conducir a la suspensión de las fumigaciones, pues tal medida podría llevar al debilitamiento del Estado al tiempo que se fortalecerían los distintos grupos que se financian con el producto del tráfico de drogas, que es, sin duda alguna, flagelo para la sociedad colombiana y para toda la humanidad.* (Consejo de Estado, 19 de octubre de 2004; énfasis nuestro)

[74] En los dos procesos mencionados se reflejó un reconocimiento de los impactos negativos del glifosato por parte de jueces de menor jerarquía, pero se vio una permanencia de las aspersiones, avalada por las altas cortes. Durante esta época se presentaron otros momentos importantes para el PECIG. Uno de ellos fue la expedición de la Resolución N.º 17 del 04 de octubre del 2001, que creó el procedimiento de atención de quejas presentadas por las personas presuntamente afectadas por el PECIG. Este procedimiento incidió en la jurisprudencia relacionada con la responsabilidad del Estado, en el sentido de que se volvió un referente para desestimar la reparación que no se hubiera gestionado primero a través del trámite administrativo.

Hubo tres sentencias de tutela emitidas por el Consejo de Estado en las cuales no se accedió a las solicitudes de tres demandantes, que, de manera independiente, solicitaron la reparación por los daños generados por fumigaciones en el municipio de Belén de los Andaquíes, Caquetá (Consejo de Estado, 21 de marzo de 2005; 14 de abril de 2005; 28 de abril de 2005). Según las sentencias, los demandantes habían utilizado las vías procesales inadecuadas, pues debían acudir al sistema de quejas establecido en la Resolución 17 del 4 de octubre de 2001, o a acciones de reparación directa, y demostrar los elementos de la responsabilidad estatal: 1) el daño, 2) la imputación y 3) la relación de causalidad.

Finalmente, dentro de esta década hubo una discusión importante sobre si se debía fumigar en parques naturales, pues ese año el CNE aprobó dicha medida a través de la Resolución 0013 del 27 de junio, y el Congreso de Estados Unidos autorizó que se destinaran recursos del Plan Colombia para ello (Samper Pizano, 2004, 25 de febrero).

#### 4.3. Cambio de paradigma sobre la lucha contra las drogas (2011-2020)

En los siguientes años, tanto la política antidroga como la jurisprudencia sobre daños derivados de las fumigaciones con glifosato sufrieron una contorsión. Por un lado, con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia, en 2010, se dio una ruptura con el enfoque belicista y criminalizador con el que el gobierno anterior había llevado a cabo la lucha contra las drogas (Ramírez, 2017). Durante esta época, los recursos del Plan Colombia empezaron a reducirse, y en 2012 llegaron a ser la mitad de lo que habían sido en 2006, y se destinó una parte de estos para impulsar el desarrollo alternativo, pero también, para entrenamiento militar (Gómez Masen, 2012, 14 de febrero). Por otro lado, las altas cortes sentaron precedentes en los cuales reconocieron daños con afectación tanto individual como colectiva ocasionados por el glifosato, y ordenaron su reparación. También emitieron sentencias que incidieron directamente en la actuación del gobierno y en el PECIG.

La primera sentencia en reconocer la responsabilidad del Estado por daños individuales fue emitida en 2012. En ella se resolvió un caso de daño a cultivos lícitos, ocasionado por aspersiones realizadas en 1997 en La Montañita, Caquetá. El Tribunal Administrativo del Caquetá condenó al Estado, y el Consejo de Estado mantuvo la decisión, al encontrar que estaba probado que: 1) los demandantes tenían cultivos lícitos, ganado y fuentes de agua en el predio; 2) se habían realizado fumigaciones sobre el predio y 3) luego de las fumigaciones, los cultivos, el ganado y las fuentes de agua se habían afectado (Consejo de Estado, 27 de enero de 2012).

Las entidades demandadas señalaban que el accionante debía probar la clase de herbicida que afectó los cultivos. Para el Consejo de Estado, esa clase de prueba no les era exigible a los demandantes, y consideró pruebas suficientes los testimonios de los habitantes del sector, que “de manera clara y espontánea” contaron las afectaciones a cultivos, animales y fuentes de agua, y un informe de Corpoamazonía; sin embargo, el Consejo de Estado redujo la indemnización, para condenar solo por el daño emergente; es decir, el valor de los cultivos destruidos. La sentencia revocó la suma que el tribunal de primera instancia había ordenado por lucro cesante; o sea, aquello que había dejado de entrar al patrimonio de las víctimas, pues, según la sentencia, esa suma no se había podido demostrar en el proceso.

El año siguiente, 2013, el Consejo de Estado analizó la responsabilidad del Estado por fumigaciones realizadas en abril de 1999, en una sentencia que resulta en especial relevante, por determinar cómo debe ser la reparación en casos de fumigación aérea a cultivos, y donde, más allá de la afectación a los intereses patrimoniales del demandante, se afecta el medio ambiente. A pesar de que el tribunal de primera instancia no se había referido sino a los daños materiales, la sentencia hace un esfuerzo argumentativo por explicar que un caso como este en el que se evidencia la afectación al medio ambiente

faculta a los jueces a no considerar las reglas procesales de congruencia y *non reformatio in peius*<sup>6</sup>, pues se trata de eventos en los cuales se afecta el interés colectivo.

Como se trata de daños a la naturaleza, la sentencia consideró que la reparación debe ser *in natura*, pues la reparación de los bosques primarios y secundarios que se encuentran dentro del predio La Trinidad no son susceptibles de valoración económica. El Consejo de Estado ordenó al Ministerio de Defensa y a la Policía Nacional la reparación integral de los bosques afectados mediante un proyecto de reforestación (Consejo de Estado, 30 de enero de 2013).

Gracias a estos cambios en la jurisprudencia se reconocieron daños generados en el medio ambiente y las cosechas, pero no se condenó por daños sobre la salud humana y la vida; hasta el día de hoy, no se ha hecho, a pesar de que en 2013 un estudio de la Universidad de los Andes demostró la relación entre el glifosato y abortos espontáneos<sup>7</sup>, y de que en 2015 la Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que el glifosato es cancerígeno. A diferencia de Colombia, las discusiones sobre la nocividad del uso del glifosato en países como Estados Unidos se centran en el daño a la salud<sup>8</sup>.

Además de las sentencias ya mencionadas, el Consejo de Estado decidió en 2014 sobre un caso paradigmático, en el que se evidenció su incidencia en la política de aspersiones, pues hizo un llamado de atención al Gobierno<sup>9</sup>. La sentencia exhortó al Gobierno nacional a que, en aplicación del principio de precaución, examinara la posibilidad de utilizar alternativas a la erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea con glifosato. La sentencia ordenó la reparación de los perjuicios materiales causados en la modalidad de lucro cesante y daño emergente.

La sentencia también resulta relevante porque consideró que las víctimas no deben demostrar que el Estado incumplió algún protocolo o alguna norma mientras realizaba la fumigación, y que esa falla había causado el daño, sino que, como la actividad es en sí misma peligrosa, a las víctimas les corresponde probar que ocurrieron las fumigaciones

6 Principio del derecho que prohíbe reformar una decisión empeorando la situación jurídica del vinculado.

7 Los profesores Adriana Camacho y Daniel Mejía, de la Universidad de los Andes, presentaron evidencia científica sobre la relación entre aspersión aérea de cultivos de coca y abortos espontáneos. Utilizaron un gran conjunto de datos que incluyó registros médicos individuales e información precisa sobre los km<sup>2</sup> rociados diariamente, durante cinco años (de enero de 2003 a diciembre de 2007). Analizando la evolución de los diagnósticos médicos y los diferentes niveles de exposición al herbicida, encontraron que las fumigaciones han incrementado la probabilidad de que las mujeres sufran abortos (Acevedo, 2013, 18 de julio 3).

8 Así, por ejemplo, en uno de los casos más relevantes sobre daños a la salud generados por glifosato, el Tribunal Superior de San Francisco encontró que Monsanto había omitido advertir al señor DeWayne Johnson y otros consumidores sobre los riesgos de cáncer que tenían sus herbicidas; en particular, el Roundup, elaborado con glifosato —y utilizado también en Colombia—. El señor Dewayne había aplicado durante años Roundup, en su condición de jardinero. El tribunal encontró que el químico era la causa del linfoma no Hodgkin (LNH) que padecía el señor Johnson. Ver: Dewayne Johnson v. Monsanto Company. et al., Case No. CCG16550128, in the Superior Court of the State of California, County of San Francisco. [https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO,US+country\\_jurisdiction:AFD,AS/Dewayne+Johnson+vs.+Monsanto/WW/vid/781287309](https://app.vlex.com/#/search/jurisdiction:CO,US+country_jurisdiction:AFD,AS/Dewayne+Johnson+vs.+Monsanto/WW/vid/781287309)

9 A esta sentencia, del 20 de febrero de 2014, la llamamos *sentencia de los pueblos étnicos del Pacífico nariñense*.

y el daño; es decir, así el Estado pueda demostrar que no cometió una falla en la actividad de fumigación y que siguió los procedimientos establecidos para ella, eso no lo exonerá de indemnizar los daños generados por esta actividad (Consejo de Estado, 20 de febrero de 2014). A esta decisión se sumó el Auto 073 del 27 de marzo de 2014 de la Corte Constitucional (seguimiento a la Sentencia T 025 de 2004)<sup>10</sup>, el cual, en desarrollo del principio de precaución, ordenó al Gobierno nacional suspender las actividades que pusieran en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de la costa pacífica nariñense. El auto ordenó a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el apoyo de la Corporación Autónoma Regional de Nariño, y al ministro de Salud y Protección Social que, con la participación de las comunidades afectadas, realizaran los estudios técnicos y científicos para determinar el impacto de las actividades: 1) de aspersiones aéreas con glifosato, y 2) de exploración y explotación minera, sobre: a) el medio ambiente y b) la salud de las personas, en los territorios colectivos y ancestrales de las comunidades negras de Nariño. En caso de no llegar en tres meses a una conclusión definitiva, con base en criterios técnicos y científicos razonables sobre la inexistencia de un riesgo actual, grave e irreversible para el medio ambiente o la salud de las personas, se ordenó a la ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible dar aplicación inmediata al principio de precaución y ordenar la suspensión de las actividades que pusieran en peligro los derechos colectivos de los pueblos étnicos de esa región.

#### *4.3.1 El eslabón débil y la suspensión de las fumigaciones*

[77]

En 2012 se instalaron oficialmente las mesas de negociación de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP). Este contexto irradió las decisiones gubernamentales y el ambiente político. El tema de la lucha contra las drogas fue abordado desde entonces por ser crucial en la consecución de la paz. Así, en 2014 se anunció el punto 4 de la mesa de negociaciones sobre la solución al problema de las drogas ilícitas. Un año más tarde, el entonces presidente Juan Manuel Santos anunció una estrategia integral de sustitución de cultivos de uso ilícito, derivada de la negociación, y que eventualmente se convertiría en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) (Acero et al., 2019). En desarrollo de las negociaciones se planteó la predominancia de formas de erradicación voluntaria, en vez de implementar la erradicación forzada y las fumigaciones aéreas para luchar contra el narcotráfico en Colombia.

Además del cambio planteando en la política antidroga para la búsqueda de paz, en 2015 surgieron otros factores que llevaron a debatir la conveniencia de las fumigaciones aéreas con glifosato, respecto a lo cual fue de gran importancia una investigación de la Agencia Internacional para la Investigación sobre el Cáncer (en inglés, IARC, por las iniciales de International Agency for Research on Cancer), un organismo dependiente de la OMS, y en la cual se advirtió sobre los riesgos que el glifosato podría suponer para la salud. Los expertos de la IARC reclasificaron el glifosato en la categoría de

10 Sentencia que declara inconstitucional el estado de cosas derivado del desplazamiento forzado.

“probablemente cancerígeno para los humanos” (*El Espectador*, 2015, 24 de marzo). Esta investigación abrió el debate poniendo sobre la balanza la salud versus la seguridad.

Ese mismo año, el CNE expidió la Resolución N.º 0006 del 29 de mayo de 2015, por la cual se ordenó la suspensión de las fumigaciones aéreas con el herbicida glifosato. La orden de suspensión de fumigación, cuyo alcance fue nacional, se basó en la sentencia del Consejo de Estado de los pueblos étnicos del Pacífico nariñense, y el Auto 073 de marzo 27 de 2014 de la Corte Constitucional. En la resolución se indicó que el PECIG es inconstitucional, pues al realizarse un test estricto de proporcionalidad se encontró que, si bien el PECIG persigue un fin constitucionalmente legítimo, que es la lucha contra las drogas y es una medida idónea para erradicar cultivos de uso ilícito, no es una medida necesaria ni proporcional.

El cambio de paradigma que se presentó en Colombia se dio también a escala internacional. En la sesión de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en 2016 para discutir el problema de las drogas, y conocida como UNGASS 2016, se reconoció que los campesinos eran el eslabón más débil de la cadena del narcotráfico y eran quienes sufrían las consecuencias socioeconómicas de la guerra contra las drogas; por eso, los países de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) presentaron un documento sobre la necesidad de que las políticas antidroga tuvieran en cuenta el respeto por los DD. HH., el género, la proporcionalidad y la efectividad de los mecanismos usados (Samper Pizano, 2017).

[78]

Esta postura protectora de los campesinos se presentó en las decisiones del Consejo de Estado, que continuó decidiendo los casos a favor de las pretensiones de las víctimas de las fumigaciones aéreas con glifosato. En 2016 reiteró el régimen de responsabilidad objetiva del Estado, al retomar el título de imputación de *riesgo excepcional* utilizado en la sentencia de los pueblos étnicos del Pacífico nariñense, y en la cual se había indicado que las fumigaciones constituyen una actividad peligrosa. El caso presentado en la sentencia trata la muerte de 50.000 peces debido a las fumigaciones realizadas en abril de 2003 en Barbacoas, Nariño. El Consejo de Estado condenó al Estado a pagar al propietario de una granja piscícola los perjuicios generados por la muerte de los peces envenenados con glifosato.

Para el Consejo de Estado, la muerte de los peces es un *daño antijurídico*; es decir, una afectación que una persona no debe soportar. Siguiendo la línea jurisprudencial que se fue construyendo desde 2012, los antecedentes expuestos le permiten a la sala determinar, sin lugar a dudas, que el empleo del glifosato como medio políctico para erradicar cultivos de uso ilícito constituye una actividad riesgosa, pues tiene la potencialidad de producir daños ambientales indiscriminados, susceptibles de causar también perjuicios individuales, así como de, eventualmente, dañar la integridad física de los habitantes del territorio nacional (Consejo de Estado, 2 de junio de 2016).

En 2017, el Consejo de Estado mantuvo esta línea. En septiembre de ese año declaró a la nación y el Ministerio de Defensa como responsables por los daños derivados de

fumigaciones hechas en 2004 sobre unos cultivos de pimienta en Orito, Putumayo. Se los condenó a pagar perjuicios materiales y morales, pues no verificaron previamente que, de manera efectiva, el terreno por fumigar tenía plantaciones ilícitas. A pesar de que debían verificar la presencia de cultivos de uso ilícito antes de fumigar, las autoridades correspondientes omitieron este paso, ante lo cual se presentó una evidente falla en el servicio. El demandante ya no tenía cultivos de uso ilícito, pues hacía parte del programa de Familias Guardabosques, diseñado por el Gobierno nacional en el marco del Plan Colombia, y había desarrollado un proyecto con cultivos de pimienta que fueron fumigados, y ello causó pérdida de inversión y de utilidades para el demandante y vulneró su derecho al trabajo (Consejo de Estado, 08 de septiembre de 2017).

#### *4.3.2 Decisiones contradictorias. ¿El retorno de la aspersión aérea con glifosato?*

Pasaron más de dos lustros antes de que la Corte Constitucional revisara nuevamente el tema de fumigación aérea; sin embargo, en 2017 emitió cuatro sentencias de revisión de tutela, en las que resolvió casos relacionados con comunidades indígenas. Estas decisiones resultan ambiguas en cuanto a la protección de dichos pueblos, pues si bien concedieron algunas pretensiones de los accionantes, también abrieron camino para el retorno del PECIG. En 2017, representantes de un resguardo indígena de Puerto Nare, Antioquia, solicitaron, mediante acción de tutela, que se detuviera definitivamente la aspersión aérea de glifosato sobre sus territorios, por ir en contra de la salud de los miembros de su comunidad y el medio ambiente sano. En la Sentencia T 080 de 2017, la corte resolvió la tutela y amparó los derechos fundamentales a la consulta previa y a la integridad étnica y cultural, a la libre determinación, a la salud en conexión con la vida y al medio ambiente sano de los accionantes.

Esta sentencia, que fue posterior a la suspensión de la fumigación aérea, abrió la puerta para dos temas importantes, pero contradictorios: el primero es que la corte estableció una serie de condiciones necesarias para reiniciar la aspersión de glifosato, condiciones que, de acuerdo con el actual gobierno de Iván Duque, el Estado ha cumplido; en segundo lugar, abrió una puerta para la reparación de las víctimas étnicas de la aspersión, dado que concluye que el derecho a la consulta puede desarrollarse también para obtener una reparación o una compensación (con el enfoque diferencial, al tratarse de una *etnorreparación*) cuando las actividades implementadas por el Estado hayan culminado sin haber realizado procesos de consulta. La etnorreparación es uno de los ejes de la sentencia, para desarrollar este tema la Corte Constitucional utilizó como precedente judicial sus fallos y los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ese mismo año, mediante la Sentencia T 236 de 2017, la Corte resolvió una tutela presentada por el personero municipal de Nóvita, Chocó. En la sentencia de tutela, la corte habló de manera explícita de reparación del daño; haciendo referencia a la SU 383 de 2003, la corte señaló que, a diferencia de lo planteado por las entidades del Gobierno nacional, este precedente aplica a todos los casos de afectación directa ocasionada por los programas de erradicación de cultivos, haya o no usos ancestrales o tradicionales

del cultivo en cuestión. Se dejó por sentado que la consulta previa a las comunidades indígenas, afrodescendientes y tribales no depende únicamente de la utilización tradicional de la hoja de coca, sino de la individualización y la identificación de un impacto directo. La corte concluyó que el Gobierno nacional ha fijado un nivel de riesgo aceptado demasiado alto en relación con el principio de precaución.

En mayo de 2017, mediante la Sentencia T 300, la Corte Constitucional examinó una acción de tutela instaurada por K. Ukwe, Yu'Cxijme, Yu'kh Zxiçxkwe, Nasa Kwuma Te'wesx, K.́sx K. y los resguardos indígenas de Santa Rosa de Juanambú, Campo Alegre, Alpes Orientales y la vereda Floresta Alto Coqueto, en Putumayo, y estableció en la *ratio decidendi* que “Siguiendo el criterio de las sentencias T 080 de 2017 y T 236 de 2017, la Sala considera que el grado de afectación lo deben establecer las comunidades en conjunto con las entidades accionadas”. La sala reconoció que no hay un proceso de licenciamiento ambiental para el glifosato, pese a tratarse de una sustancia tóxica, lo cual “implica *per se*, un riesgo de daño real, sobre el medio ambiente y la integridad de las comunidades étnicas que habitan los municipios de Orito y Puerto Caicedo”. En ese sentido, señaló que debía hacerse un análisis de los riesgos y de los impactos ambientales y sociales desarrollados dentro de un proceso de consulta previa. La sala procedió a ordenar la realización de un proceso de consulta, para definir no solo el nivel de afectación del PECIG, sino, además, las medidas de compensación y reparación a que hubiera lugar. A pesar de esto, la decisión no ordenó expresamente la reparación del daño, ni determinó los criterios para establecerlo.

[80] Finalmente, la Defensoría del Pueblo del Putumayo interpuso una acción de tutela porque, a su criterio, el programa de erradicación manual y aspersión aérea de cultivos de uso ilícito que se estaba realizando en su jurisdicción no contaba con la participación de las comunidades indígenas en el diseño y la implementación de un plan de prevención y contingencia del desplazamiento, y vulneraba así los derechos de varias comunidades del departamento de Putumayo. La corte advirtió que el Estado actuó de manera diligente en la implementación de una política con un claro desarrollo progresivo, por lo cual no consideró que debiera tutelarse el derecho de los indígenas y, lo más importante, evadió el tema de la reparación de los posibles daños.

Debido a que entre 2013 y 2018 se presentó el periodo en el que el país tuvo el crecimiento más rápido de su historia en cultivos de uso ilícito, el gobierno de Estados Unidos empezó de nuevo a ejercer presión sobre Colombia para que reanudara el PECIG. El presidente Donald Trump, quien tuvo una ruptura con el gobierno estadounidense anterior, asumió una postura impositiva frente a la erradicación de cultivos de uso ilícito estableciendo para Colombia el compromiso de eliminar para 2023 el 50% de los cultivos de uso ilícito (*El Nuevo Siglo*, 2019, 12 de julio); esto, sin considerar mecanismos de erradicación alternativos, ni los costos que representa para la paz colombiana retornar al glifosato.

Siendo así, el presidente Iván Duque quien asumió su cargo en 2018 con posturas políticas afines al paradigma prohibicionista y con un gobierno que se ha alejado del acuerdo de paz, solicitó a la Corte Constitucional, en 2019, modular la Sentencia T 236 de 2017, para reanudar el PECIG. Ante la insistencia de Néstor Humberto Martínez Neira, fiscal general de la Nación de la época, del Gobierno nacional y de otras presiones del gobierno estadounidense<sup>11</sup>, la corte hizo una revisión de los requisitos establecidos en la Sentencia T 236 de 2017, realizó ese mismo año una audiencia, y a partir de ella el magistrado Alberto Rojas presentó ponencia ante la sala plena de la corte (*El Nuevo Siglo*, 2019, 12 de julio).

Como resultado de lo anterior, se emitió el Auto 387 del 18 de julio de 2019, que aclaró los seis requisitos de la Sentencia T 236 de 2017, pidió, además, tener en cuenta el acuerdo de paz y dejó en manos del CNE la decisión final sobre el PECIG. Dicho organismo asumió el deber de “considerar y ponderar toda la evidencia científica y técnica disponible en lo que se refiere a la minimización de los riesgos para la salud y el medio ambiente”. Para algunos analistas, esa decisión abrió la puerta a la fumigación aérea; sin embargo, la corte mantuvo la no reanudación hasta tanto no se diseñara y se pusiera en marcha un proceso decisivo que exigiría el cumplimiento de siete requisitos específicos<sup>12</sup>. Si bien se volvió a hablar del daño a la salud y al medio ambiente, no se establecieron criterios para determinar la responsabilidad del Estado en el daño, ni en cuanto a cómo, ni a quién ni cuándo debe el Estado indemnizar. Tal retroceso en la protección de la ciudadanía se presentó también en el Consejo de Estado entre 2019 y 2020, porque esta corte, por un lado, advirtió que debía separarse a los jueces de la política de sustitución de cultivos de uso ilícito y, por otro, emitió decisiones que dificultaron la reparación de los daños ocasionados por el PECIG.

En enero de 2019, el Consejo de Estado resolvió en segunda instancia una acción popular interpuesta en 2015, la cual pretendía que se suspendiese la fumigación aérea a cultivos de uso ilícito, y se ordenó una concertación con las familias y las organizaciones del municipio de Policarpa, Nariño, para realizar un plan gradual de sustitución de cultivos de

11 De acuerdo con noticias de prensa, el embajador de Estados Unidos invitó a cenar a la sala plena de la Corte Constitucional, para hablar de temas diversos, en la misma época en que estaban estudiando el caso (*El Tiempo*, 2019, 3 de abril). Por otra parte, en abril de ese mismo año noticias de prensa advertían sobre el retiro de las visas a tres magistrados de la misma corte (*Semana*, 2019, 9 de mayo).

12 Seis requisitos de la Sentencia T 236 y uno adicionado en el Auto 387. 1) con una regulación efectuada y reglamentada por un órgano distinto e independiente de las entidades encargadas de ejecutar los programas de erradicación de cultivos de uso ilícito; 2) tal regulación se derivará de la evaluación de los distintos riesgos; entre ellos, el de salud y ambiente, y en el marco de un proceso participativo y técnicamente fundado, con carácter continuado; 3) tal proceso decisivo incluirá una revisión automática de las decisiones, que alertará sobre nuevos riesgos, y en la reglamentación o la legislación, una previsión sobre cuáles son las entidades con competencia para emitir las alertas, que, como mínimo, comprendiesen a las entidades nacionales y de orden territorial del sector salud, las ambientales y las que conforman el Ministerio Público; 4) que la investigación científica para determinar los riesgos planteados cumpliese exigencias de rigor, calidad e imparcialidad; 5) que los procedimientos de queja fuesen comprehensivos, independientes, imparciales y vinculados con la evaluación del riesgo, y por último, 6) que la decisión sobre la reanudación se sujetaría a evidencia objetiva y concluyente sobre la ausencia de daño para la salud y el medio ambiente.

coca. El Tribunal Administrativo de Nariño declaró que ya se habían superado los hechos que dieron lugar a la acción popular, pues las fumigaciones ya se encontraban suspendidas; sin embargo, ordenó que se concertara un plan gradual de sustitución de cultivos de coca. El Consejo de Estado ratificó la existencia de un hecho superado y revocó la orden de concertación del plan de sustitución, pues consideró que el demandante no probó la ausencia de medidas públicas en materia de sustitución de cultivos ni la afectación a derechos colectivos. Así mismo, el Consejo de Estado hizo un llamado de atención al Tribunal Administrativo de Nariño, pues consideró que dicho tribunal no tenía herramientas para ordenar medidas de orden técnico, que son propias de la Administración Pública; especialmente, en temas “tan sensibles” como la sustitución de cultivos de uso ilícito (Consejo de Estado, 25 de enero de 2019).

Las siguientes sentencias evidenciaron las dificultades para tasar la indemnización por los daños generados por la fumigación con glifosato, pues las víctimas deben probar el valor del daño para que los jueces puedan determinar la cuantía de la indemnización. Si bien el Consejo de Estado alivió la carga de los demandantes sobre la necesidad de que probaran que el Estado había incumplido protocolos para la fumigación o demostraran con pruebas científicas que los daños eran generados por el glifosato, las víctimas deben, en todo caso, probar, con base en elementos técnicos, las inversiones que realizaron hasta el momento de la fumigación (daño emergente) y los ingresos que de estas se obtenían o esperaban obtener, susceptibles de ser cuantificados, y los cuales fueron interrumpidos como consecuencia del daño sufrido (lucro cesante). Aunque los demandantes suelen solicitar el pago por daños morales, los jueces suelen considerar que cuando se trata de daños a cosas (cultivos y animales) no se configuran daños morales.

Durante 2019 y 2020, el Consejo de Estado analizó al menos seis acciones de tutela interpuestas por víctimas en contra de las decisiones de los tribunales administrativos. Los casos coinciden en que las víctimas consideran que los montos de las indemnizaciones ordenadas por los jueces y los tribunales administrativos son inferiores a los daños demostrados, con lo cual se viola el principio de reparación integral. En todos los casos, el Consejo de Estado declaró improcedentes las tutelas y mantuvo las decisiones de los tribunales.

En los casos analizados, los tribunales administrativos reconocieron el lucro cesante por la utilidad que las víctimas podrían haber obtenido durante 24 meses en desarrollo de la actividad económica afectada por la fumigación. Las decisiones consideraron que la indemnización no puede tener un carácter indefinido, y que ese es el tiempo razonable para que el afectado pueda restablecer su actividad económica y para que los cultivos vuelvan a ser productivos (Consejo de Estado, 14 de febrero de 2019; 4 de abril de 2019; 11 de abril de 2019; 23 de enero de 2020; 31 de enero de 2020; 13 de febrero de 2020) (figura 1).

**Figura 1.** Línea de tiempo de la fumigación con glifosato



Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión de prensa y de jurisprudencia realizada para la construcción del artículo.

## 2001

Se presenta acción de grupos ante Tribunal de Cundinamarca

Preción por parte de EE. UU. para fumigar.  
Se habla de sustitución. Inicia PLANTE en Guaviare

**Dos ONG presentan tutela ante Juez 15 Civil del Circuito de Bogotá para suspender fumigación. Se suspende solo por tres días en Guaviare, Nariño, Cauca, Putumayo, Caquetá y Guainía. Se niega tutela**

Se refuerza el glifosato, dosis con más químico.  
Se intenta reencauzar Plan Colombia

Reanudan fumigaciones en el sur del Cauca

## 2003

Corte Constitucional analiza tutela para suspender fumigación en resguardos. No la concede, pero establece que el gobierno concierte la fumigación con las comunidades indígenas

Se fumiga con hongos *fusarium Oxysporum*

## 2005

OEA saca informe que apoya la fumigación de parques naturales. Universidad Nacional desmiente el informe.

Se pone en discusión la falta de estudios independientes sobre glifosato

Tras demanda de Ecuador a Colombia en la OEA suspenden fumigaciones en la frontera

Fumigación en Magdalena Medio y en La Macarena

Conflicto entre Colombia-Ecuador es llevada a la CAN

## 2007

Continúa el problema fronterizo. Ecuador demanda en La Haya

Desplazamiento de personas por la fumigación.  
Se presentan daños a la salud de las personas

Reino Unido deja de apoyar la lucha antidroga en Colombia, que había apoyado desde los noventa

Interviene la ONU

Quejas en Ecuador por daños con fumigación en la frontera

## 2002

Después de un año de reanudación de la fumigación en el Catatumbo

Fumigación en Arauca, Santander y Magdalena Medio

Gobierno de Colombia y EE. UU. proponen fumigar en parques naturales. Pero CNE decidió no hacerlo

## 2004

**Consejo de Estado autorizó fumigaciones. Apelación de presidencia de la decisión del Tribunal de Cundinamarca. Pero ordenó plan de manejo ambiental**

El gobierno sigue intentando fumigar en parques naturales (Sierra Nevada, La Macarena y Barí en Catatumbo)

Se buscan alternativas al glifosato. Mariposas gringas, alternativa que dan ambientalistas

## 2006

Aumentan cultivos. No sirve la fumigación

Sigue implementándose el Plan Colombia

## 2008

Fumigación en Putumayo, Nariño y Magdalena Medio

**2009**

Reducción de recursos del Plan Colombia

Ecuador sustenta la demanda ante CIJ

Las fumigaciones generan desplazamientos en Nariño y Cauca

**2011**

Se vuelven a reducir recursos del Plan Colombia

Fumigación en Nariño

**2013**

Se presenta acción de grupo para frenar fumigaciones

Fumigación en Guaviare

**Consejo de Estado condena al Estado por fumigar, pues representa una actividad peligrosa**

**2014**

**Consejo de Estado declara la nulidad de la norma que permitía la fumigación en parques naturales**

La OMS advierte sobre la relación entre el glifosato y el cáncer. Se abre debate de Salud vs. Seguridad

El debate se torna a favor de suspender fumigaciones. Se habla de cambiar el paradigma y de la fumigación manual

[85]

**2015**

El Consejo Nacional de Estupefacientes suspende el uso del glifosato

**2016**

Se opta por fumigar con glifosato, pero de manera terrestre. Se habla de sustituir. Especialmente en Putumayo

UNGASS convención que apoya el cambio de paradigma

Setencia de la Corte Constitucional. Aplicación del principio de precaución a los impactos de la fumigación

Se relaciona el glifosato con casos de niños que nacieron con ceguera en Nariño

Inician negociaciones de paz con las FARC

**2017**

**Corte constitucional rechaza tutela que solicitaba prohibir la fumigación terrestre y la erradicación forzada**

Se propone el uso de drones, aeronaves y carros oruga para fumigar. Se hace un piloto en Antioquia

**2018**

Aumentan los cultivos de coca

El gobierno hace petición a la Corte Constitucional para reanudar fumigación con glifosato  
Mediante Auto Corte Constitucional mantiene su decisión de 2017, pero hace unas aclaraciones. Se debe tener en cuenta el Acuerdo de paz. La decisión sobre usar glifosato recae en el CNE  
Oposición por parte de gobernadores frente a la aspersión aérea. Especialmente en Nariño

Presidente estadounidense pide retomar aspersiones aéreas

## 2019

Corte Constitucional hace una audiencia sobre el uso de glifosato. Participan expertos, el presidente Iván Duque y el expresidente Juan Manuel Santos

EE. UU. presiona con descertificar a Colombia en lucha contra drogas

Aumentan metas de erradicación

El gobierno presenta proyecto de decreto para reglamentar la fumigación aérea

Se mantiene abierto el debate frente a retomar o no la fumigación aérea con glifosato

## 2020

[86]  
**CONCLUSIONES**  
La correlación que aquí mostramos entre políticas públicas antidrogas y las decisiones judiciales sobre reparaciones por daños del PECIG nos llevó a concluir que se generó un efecto negativo para los sujetos afectados por las aspersiones: la negación de derechos por la irradiación de las políticas públicas en las sentencias.

El enfoque contrainsurgente del PECIG llevó a que los órganos judiciales negaran la reparación por daños de las aspersiones porque recepcionaron en sus providencias la estigmatización que generaba el programa de fumigaciones a los campesinos cocaleros como auxiliares de los grupos armados (Ramírez, 2001a). Tal estigmatización judicial se sumó a la ineffectividad del procedimiento administrativo de reparación que estuvo vigente entre 2001 y 2013, con lo cual las víctimas de las fumigaciones enfrentaron obstáculos para la reparación, lo mismo ante los jueces que frente a las autoridades administrativas. El enfoque contrainsurgente del PECIG pudo incidir en que las altas cortes negaran las demandas ciudadanas, por estar sometidas a una política de reconocimiento, en la cual los actores políticos que se opusieran a los programas de la “guerra contra las drogas” podrían ser tachados a escala nacional o internacional como miembros o auspiciadores de organizaciones criminales (Gutiérrez, 2021).

La política contra las drogas fue utilizada como mecanismo de lucha contrainsurgente en Colombia. El PEGIC no se concentró en asperjar las zonas con mayor presencia

de cultivos de uso ilícito (Marín, 2021), sino que su objetivo fue atacar a las guerrillas colombianas (Felbab-Brown, 2010; Gutiérrez, 2021; Ramírez, 2001a; Vargas, 1999b). Lo anterior generó una política de reconocimiento que consistió en que los campesinos cultivadores fueron identificados como auxiliadores de las guerrillas (Ramírez, 2001a; 2001b) y los políticos que se opusieron al programa estaban amenazados de ser tachados como criminales o de tener nexos con estos (Gutiérrez, 2021).

Las dos primeras décadas de decisiones judiciales parten del supuesto según el cual la fumigación permite que el Estado cumpla sus funciones, y por ello solo el Estado será responsable si el demandante logra demostrar que hubo una falla en los protocolos de fumigación y si, además, prueba mediante estudios científicos la relación causal entre la aspersión y los daños. Durante la última década cambió el supuesto de aplicación, pues el Consejo de Estado empezó a considerar que la fumigación es en sí misma una actividad peligrosa; por lo tanto, la víctima no debe demostrar la culpa del Estado en el desarrollo de la actividad, sino el daño generado por las fumigaciones. Ese giro en la jurisprudencia coincide con los cambios en las decisiones gubernamentales sobre las fumigaciones, por lo cual podría afirmarse que las decisiones de las altas cortes sobre las reparaciones por fumigaciones han sido permeadas por la posición que los gobiernos han adoptado frente a las políticas antidrogas.

El cambio en los supuestos de los que parten los jueces para analizar la responsabilidad frente a las aspersiones aéreas con glifosato también evidencia el papel que cumplen las decisiones judiciales en la configuración de las políticas sobre fumigaciones.

## REFERENCIAS

- Abril, N. A., Gutiérrez, M. T., Jiménez-Nicholls, M. C., Ortega, L. M., & Uribe, L. F. (2019). Rupturas y continuidades del movimiento cocalero: acciones, repertorios y organizaciones. *Analisis Político*, 32(97), 3-23. <https://doi.org/10.15446/anol.v32n97.87188>
- Acero, C., Parada, M. M., & Machuca, D. X. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. *Analisis Político*, 32(97), 114-135. <https://doi.org/10.15446/anol.v32n97.87195>
- Acevedo, T. (2013, 18 de julio). Nueve meses. *El Espectador*, p. 25.
- Arenas, H. A. (2019a). *La responsabilidad extracontractual del estado colombiano por las fumigaciones con glifosato*. Ed. Ibáñez.
- Arenas, H. A. (2019b). Las fumigaciones con glifosato (“Round up”) a los cultivos de drogas en territorios indígenas en Colombia. *Veredas do Direito*, 16(36), 11-39. <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/1492>
- Björnehed, E. (2004). Narco-Terrorism: The merger of the war on drugs and the war on terror. *Global Crime*, 6(3-4), 305-324. 10.1080/17440570500273440
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia. Rad.: CE-SEC-EXP1993-N7719. (C.P. Daniel Suárez Hernández; Junio 11 de 1993).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-1996-03282-01(20042). (C.P. Hernán Andrade Rincón; Marzo 7 de 2012).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia. Radicación: 11001-03-24-000-2003-00129-0. (C.P. Marco Antonio Velilla Moreno; Julio 25 de 2013).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera., Subsección B. Sentencia. Radicación: 41001-23-31-000-2000-02956-01. (C.P. Ramiro Pazos Guerrero; Febrero 20 de 2014).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 52001-23-33-000-2015-00122-01(AP). (C.P. Oswaldo Giraldo López; Enero 25 de 2019).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad.: 11001-03-15-000-2018-04740-00(AC). (C.P. Lucy Jeannette Bermúdez; Febrero 14 de 2019).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Rad.: 11001-03-15-000-2018-04740-01(AC). (C.P. César Palomino Cortés; Abril 4 de 2019).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 11001-03-15-000-2018-04739-01(AC). (C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; Abril 11 de 2019).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 11001-03-15-000-2019-05021-00(AC). (C.P. Oswaldo Giraldo López; Enero 23 de 2020).

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección. Rad.: 11001-03-15-000-2019-04944-00(AC). (C.P. Guillermo Sánchez Luque; Enero 31 de 2020).

[88]

Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. número: 11001-03-15-000-2020-00096-00(AC). (C.P. Nubia Margoth Peña Garzón; Febrero 13 de 2020).

Consejo de Estado. Sala de los Contenciosos Administrativo. Sección Tercera. Rad. 18001-23-31-000-1999-00397-01(22219). (C.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; Enero 27 de 2012).

Consejo de Estado. Sala de los Contenciosos Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de reparación directa. Rad: 18001-23-31-000-1999-00278-01(22060). (Stella Conto Díaz; Enero 30 de 2013).

Consejo de Estado. Sala de los Contenciosos Administrativo. Sección Tercera. Sentencia. Radicación número: 52001-23-31-000-2003-01063-01(36357) B. (C.P. Danilo Rojas Betancourt; Junio 2 de 2016).

Consejo de Estado. Sala de los Contenciosos Administrativo. Sección Tercera. (C.P. Jaime Orlando Santofimio; Septiembre 8 de 2017).

Consejo de Estado. Sala Plena. Rad. 25000-23-25-000-2001-0022-02(AP). (Nicolás Pájaro Peñaranda; Octubre 19 de 2004).

Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia de tutela rad. 18001-23-31-000-2004-00612-01(AC). (C.P. María Inés Ortiz Barbosa; Marzo 21 de 2005).

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de tutela. Rad. 18001-23-31-000-2004-00613-01(AC). (C.P. Rafael Ostau; Abril 14 de 2005).

Consejo de Estado. Sección Quinta. Sentencia de tutela rad. 18001-23-31-000-2004-00614-01(AC). (C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá; Abril 28 de 2005).

Corte Constitucional. Auto 387 de 2019, verificación de cumplimiento de órdenes proferidas en la Sentencia T-236 del 2017.

Corte Constitucional. Sentencia C 176 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero: Abril 12 de 1994).

Corte Constitucional. Sentencia SU 383 de 2003. (M.P. Álvaro Tafur Galvis: Mayo 13 de 2003).

Corte Constitucional. Sentencia T 080 de 2017. (M.P. Jorge Iván Palacio: Febrero 7 de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia T 236 de 2017. (M.P. Aquiles Arrieta Gómez: Abril 21 de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia T 300 de 2017. (M.P. Aquiles Arrieta Gómez: Mayo 8 de 2017).

Corte Constitucional. Sentencia T 690 de 2017. (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez: Noviembre 23 de 2017).

Dalén, A. (2013). *La implementación de la despenalización parcial del aborto en Colombia*. Dejusticia.

*El Espectador*. (2015, 24 de marzo). Se reabre el debate sobre aspersiones. Glifosato, probablemente cancerígeno. p. 25.

*El Espectador*. (2001, 28 de julio). La medida será por el término de tres días. Ordenan suspender fumigaciones. p. 6A.

*El Nuevo Siglo*. (2019, 12 de julio). Hoy radican ponencia sobre fumigación aérea con glifosato. p. 4A.

*El Tiempo*. (2019, 3 de abril). La invitación fallida del embajador de E.E.U.U. a la corte. <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/la-invitacion-fallida-del-embajador-de-ee-uu-a-la-corte-constitucional-345456>

*El Tiempo*. (1997, 27 de febrero). “Abolir certificación”: The New York Times. Mañana, hora cero para la certificación. p. 8A.

Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up. Counterinsurgency and the war on drugs*. Brookings Institution Press

Ferrajoli, L. (2010). *Derechos y garantías: La ley del más débil*. Trotta.

García Villegas, M. (2014). Derecho a falta de democracia: La juridización del régimen político colombiano. *Análisis Político*, 27(82), 167-195. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49413>

Gargarella, R. (2011). *La justicia frente al gobierno: sobre el carácter contramayoritario del poder judicial*. Ed. Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC).

Gómez Masen, S. (2012, 14 de febrero). Ayuda de EE. UU. al Plan Colombia cayó a la mitad. *El Tiempo*, 1-4.

Gutiérrez, F. (2021). Fumigación y democracia: Aún otra crónica de una tragedia anunciada. En F. Gutiérrez, D. X. Machuca, B. Triana, M. Marín, S. Cristancho, *Fumigación: Daños a la salud democrática* (pp. 15-39). <https://www.observatoriodeltierras.org/fumigacion-danos-a-la-salud-democratica/>

Gutiérrez, J., & Thomson, F. (2020). Rebels-Turned-Narcos? The FARC-EP's Political Involvement in Colombia's Cocaine Economy. *Studies in Conflict & Terrorism*. 10.1080/1057610X.2020.1793456

Henao Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 67-102. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3620>

- Iguarán, A. (1992, 10 de febrero). No hay orden para fumigar con glifosato en la Sierra. *El Heraldo*, 1D.
- Knoepfel, P., Larrue, C., de Subirats, J., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre.
- López, D. (2004). *Teoría impura del derecho*. Legis.
- Lyons, K. (2018). Chemical warfare in Colombia, evidentiary ecologies and *senti-actuando* practices of justice. *Social Studies of Science*, 1-24. i10.1177/0306312718765375
- Machuca, D., Acero, C. Triana, B., Gutiérrez, F., & Davila C. (2021). *Analysis of drug policy and its actors in Colombia*. [https://drugs-and-disorder.org/wp-content/uploads/2021/05/05\\_21\\_Analysis-of-drug-policy-and-its-actors-in-Colombia\\_Final.pdf](https://drugs-and-disorder.org/wp-content/uploads/2021/05/05_21_Analysis-of-drug-policy-and-its-actors-in-Colombia_Final.pdf)
- Machuca, D. X., & Triana, B., (2021). El regreso de las aspersiones: Una afrenta a la Paz. En F. Gutiérrez, D.X. Machuca, B. Triana, M. Marín, S. Cristancho, *Fumigación: Daños a la salud democrática* (pp. 94-111). <https://www.observatoriodeltierras.org/fumigacion-danos-a-la-salud-democratica/>
- Makarenko, T. (2004). The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism. *Global Crime*, 6(1), 129-145. 10.1080/1744057042000297025
- Marín, M. (2021). Lo que nos dicen las cifras sobre las aspersiones. En F. Gutiérrez, D. X. Machuca, B. Triana, M. Marín, S. Cristancho, *Fumigación: Daños a la salud democrática* (pp. 80-93). <https://www.observatoriodeltierras.org/fumigacion-danos-a-la-salud-democratica/>
- [90] Pallarés, F. (1998). Las políticas públicas: El sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos*, (62), 141-162.
- Peña Huertas, R., & Parada Hernández, M. (2014). Tensión entre la democracia inclusiva y la mayoría: El matrimonio igualitario en el Congreso Colombiano. *Revista de Derecho Uninorte*, (42), 65-95. 10.14482/dere.42.5563
- Peña Huertas, R., Abondano, A., Abril, N., Jiménez, M., & Uribe, L. (2018). Land tenure systems and property rights: Socio-legal studies in the Colombian case. *Tilburg Law Review*, 23(1-2), 43-58. <http://doi.org/10.5334/tilr.3>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 333 del 6 de Abril de 2021 “Por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 Y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela”.
- Quinche, M. (2006). *La elusión constitucional: una política de evasión del control constitucional en Colombia*. Universidad del Rosario.
- Quinche, M. (2008). *Derecho constitucional colombiano: de la carta de 1991 y sus reformas*. Ibañez.
- Quinche, M., & Peña, R. (2013). *El derecho judicial de la población LGTBI y de la familia diversa*. Legis Editores.
- Ramírez, M. C. (2001a). *Entre el Estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.
- Ramírez, M. C. (2001b). Los movimientos cívicos como movimientos sociales en el Putumayo: el poder visible de la sociedad civil y la construcción de una nueva ciudadanía. En M. Archila, M. Pardo (Eds.), *Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia* (pp. 127-149). Universidad Nacional de Colombia.

- Ramírez, M. C. (2017). Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latinoaméricaines et caraïbes*, 42(3), 350-374. 10.1080/08263663.2017.1379135
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2013). *Cortes y cambio social: Como la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia
- Rodríguez, C., & Ordúz, N. (2012). *Adiós río: La disputa por la tierra, el agua y los derechos indígenas en torno a la represa de Urrá*. Dejusticia
- Roth, A. (2003). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Samper Pizano, D. (2004, 25 de febrero). A envenenar los parques. *El Tiempo*, 1-21.
- Samper Pizano, E. (2017). UNGASS 2016 y el nuevo paradigma sobre el problema mundial de las drogas. *Desafíos*, 29(2), 353-367.
- Semana. (2019, 9 de mayo). La justicia bajo presión: Estados Unidos les quitó la visa a tres magistrados. <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-justicia-bajo-presion-estados-unidos-les-quito-la-visa-a-tres-magistrados/613998/>
- Triana, B., & Cristancho, S. (2021). Fumigación y democracia a treinta años de la Constitución de 1991. En F. Gutiérrez, D. X. Machuca, B. Triana, M. Marín, S. Cristancho, *Fumigación: Daños a la salud democrática* (pp. 40-79). <https://www.observatoriodeltierras.org/fumigacion-danos-a-la-salud-democratica/>
- Uprimny Yepes, R., & Sánchez Duque, L. M. (2012). Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después. *Cahiers Des Amériques Latines*, 71, 33-53. <https://doi.org/10.4000/cal.2663>
- Uprimny, R. (2001). Legitimidad y conveniencia del Control constitucional a la economía. *Revista de Derecho Público*, 12, 145-184.
- Uprimny, R. (2007). La judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. *Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(4), 52-69. [www.surjournal.org](http://www.surjournal.org)
- Uribe, L., Valencia, M., López, Y., Triana, B., Lozano, A., & Peña, R. (2020). *Los jueces y la propiedad rural. El eslabón perdido de la política pública sobre la tierra*. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria.
- Vargas Manrique, C. E. (2004). Cultivos ilícitos y erradicación forzosa en Colombia. *Cuadernos de Economía*, XXIII(41), 109-141.
- Vargas, R. (1999a). *Fumigación y conflicto: Políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Trans-national Institute.
- Vargas, R. (1999b). *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Vargas, R. (2005). Drogas y conflicto armado: el caso colombiano y el paradigma de seguridad global. *Eguzkilore*, 19, 23-46.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Revista Desafíos*, 149-187.

# ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ<sup>1</sup>

**Adelaida María Ibarra Padilla**, doctora en Derecho de la Universidad de los Andes. Docente tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: adelaida.ibarra@unimilitar.edu.co.

**Cristian Rojas Reyes**, abogado de la Universidad Militar Nueva Granada sede Campus. Correo electrónico: u0601758@unimilitar.edu.co.

## RESUMEN

Uno de los puntos abordados en los diálogos de paz celebrados entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) fue el narcotráfico. Lo pactado respecto a este tema se resume en tres puntos: la sustitución de cultivos ilícitos por otros legales, el establecimiento de una política de salud pública frente al consumo y la lucha contra la producción y la comercialización de narcóticos. De acuerdo con los diferentes informes de las autoridades nacionales e internacionales, se evidencia que los cultivos, el tráfico y la comercialización de las drogas ilícitas en Colombia luego de la desmovilización de las FARC-EP no solo no han disminuido, sino que han aumentado. Este artículo analiza las estrategias implementadas por el Gobierno nacional contra el narcotráfico tras el acuerdo de paz y los factores que han impedido el control de esta problemática.

[92]

**Palabras clave:** narcotráfico, acuerdo de paz, cultivos ilícitos, sustitución de cultivos, coca

## STRATEGIES AGAINST DRUG TRAFFICKING IN COLOMBIA WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PEACE AGREEMENT

## ABSTRACT

One of the points addressed in the peace talks held between the Colombian government and the FARC-EP guerrillas was drug trafficking. The agreement on this issue is summarized in three points: substitution of illegal crops with legal ones, establishment of a public health policy on consumption, and fight against the production and commercialization of narcotics. According to different reports of national and international authorities, the cultivation, trafficking, and commercialization of illicit drugs in Colombia after the demobilization of the FARC have not only not decreased but have increased. This article analyzes the strategies implemented by the national government against drug trafficking after the peace agreement and the factors that have prevented the control of this problem.

**Keywords:** Drug Trafficking, Peace Agreement, Illicit Crops, Crop Substitution, Coca

**Fecha de recepción:** 17/09/2021

**Fecha de aprobación:** 07/12/2021

1 Producto derivado del proyecto de investigación “Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del acuerdo de paz”, adelantado por el estudiante Cristian Rojas, bajo la dirección de la Dra. Adelaida Ibarra, para optar al título de abogado.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, la salida a un conflicto de más de cinco décadas con una de las guerrillas más fuertes del país, las FARC-EP, tuvo su fase exploratoria en La Habana, Cuba, en 2012. Su base está en el derecho constitucional a la paz. La firma del acuerdo finalmente tuvo lugar en 2016, a pesar de la votación fallida del referendo en el que los votantes dijeron “no” a lo pactado en Cuba, y se dio inicio a la etapa de implementación (Fisas, 2016).

Dentro del proceso de paz se establecieron cinco puntos de negociación para alcanzar una paz estable y duradera. El cuarto punto de estos fue dirigido a dar solución al problema de las drogas ilícitas; para ello, se debían diseñar programas que facilitaran la sustitución de cultivos ilícitos, implementar planes integrales de desarrollo con la participación de las comunidades, procurar la recuperación ambiental, efectuar programas para prevenir el consumo de esas sustancias, mejorar la salud pública y mitigar la producción y la comercialización de narcóticos.

Como desarrollo del primer punto se encuentra el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los planes comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA) y el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales Naturales (PNN). En segundo lugar, se establecieron varias estrategias de política criminal, de lucha contra la corrupción, contra el lavado de activos y de control sobre la producción, la importación y la comercialización de insumos, así como la creación de espacios de diálogo regional para la evaluación de la política antidrogas. En tercer lugar, se estableció una política de salud pública frente al consumo, que se desarrolla a través del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, los planes de acción participativos frente al consumo con enfoque territorial y poblacional, y el sistema de evaluación y seguimiento a la política en salud y prevención del consumo de drogas (Defensoría del Pueblo, 2017).

El acuerdo de paz con una de las guerrillas más significativas de la historia colombiana buscó atacar varias problemáticas que originaron el conflicto armado interno —entre ellas, el narcotráfico—; sin embargo, varios puntos del acuerdo —entre ellos, la sustitución de cultivos ilícitos— presentan atrasos y contrariedades. Un ejemplo de ello es el programa PNIS, el cual tenía previsto cambiar los cultivos de hoja de coca por proyectos productivos (Romero, 2019).

De acuerdo con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2017), actividades criminales como el terrorismo, el secuestro y la extorsión han disminuido significativamente luego de la firma del acuerdo final de paz, pero no ocurre lo mismo con el narcotráfico. Este hecho pone en riesgo el posconflicto, pues las bandas criminales están recrudeciendo la violencia en el país.

Las estrategias antidrogas en el país tienen efectos sobre tres aspectos: en primer lugar, en el hacinamiento carcelario, puesto que los delitos relacionados con drogas

—específicamente, el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes— es el cuarto delito de mayor ocurrencia. En la actualidad, este representa el 13,2% de la población carcelaria del país (Kapkin, 2016). En segundo lugar, en el número de consumidores de sustancias psicoactivas, el cual ha ido en aumento (Observatorio de Drogas de Colombia, 2013). Por último, incide en la implementación de los acuerdos con la guerrilla de las FARC-EP.

A pesar de la implementación de las estrategias mencionadas, los cultivos de coca se incrementaron. En 2016, Colombia alcanzó las 146.000 ha cultivadas, aumento que representa el 52%, en comparación con el año anterior. Asimismo, el Departamento de Estado norteamericano señaló que en 2017 hubo un aumento del 18%, al registrarse 171.000 ha de coca sembrada. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDOC), en 2018 se identificaron 169.000 ha de cultivos de coca, lo que significa una reducción del 1,2%, en comparación con 2017.

Estas cifras, aunque elevadas, evidencian una reducción en los cultivos ilícitos, que rompen con la tendencia al incremento presentada a lo largo de los últimos cuatro años. Los departamentos que presentaron una disminución significativa en el cultivo de hoja de coca fueron Nariño, Putumayo, Meta, Chocó y Amazonas, mientras que, los departamentos de Norte de Santander, Bolívar y el Cauca presentaron un incremento que oscila en 9000 ha. Nariño, por su parte, continúa reportando un mayor número de hectáreas, pese a mostrar una reducción del 8,4% (Naciones Unidas, 2019). Con posterioridad al acuerdo de paz, se presentó no solo un incremento en el cultivo y la producción, sino también, en el tráfico y el mercado de drogas ilícitas. La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos (2019) sostiene que la producción de cocaína en Colombia llegó a 951 toneladas en 2019, según lo cual registró 212.000 ha; o sea, 4000 ha más en 2018.

El presente trabajo tiene como objetivo general identificar las estrategias adoptadas para enfrentar el problema del narcotráfico posterior al acuerdo de paz. En cuanto a la metodología, este trabajo acude a la investigación descriptiva con enfoque cualitativo, describe las estrategias adoptadas por el Gobierno nacional contra el fenómeno del narcotráfico y su comportamiento luego del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Se sirvió de fuentes secundarias, que incluyen informes de autoridades nacionales e internacionales, revistas especializadas, consultas en bases de datos y repositorios académicos.

El documento se encuentra dividido en cinco partes. En la primera se analiza el narcotráfico desde una perspectiva histórica, como factor determinante del conflicto armado. En la segunda parte se presentan los distintos modelos de regulación aplicables frente al problema de las drogas. La tercera parte presenta las principales normas que regulan el tema en Colombia. La cuarta parte describe las diversas estrategias que se han venido implementando en el país en la lucha contra el narcotráfico. Por último, se plantean las conclusiones.

## 1. EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

El problema del narcotráfico es un factor determinante en la existencia y la prolongación de diferentes problemáticas como la violencia y el conflicto armado. A pesar de las operaciones en contra de las estructuras delictivas, ellas no desaparecen, sino que se transforman. En la década de 1970 prevalecieron la marihuana y la heroína, lo cual originó la denominada “bonanza marimbera” de los años setenta del siglo XX en Colombia. Entre 1980 y 1995, los principales actores del narcotráfico fueron los carteles de Medellín y Cali, los cuales dominaron el mercado de cocaína hacia Estados Unidos y posicionaron a Colombia en el mercado de las drogas psicoactivas (Llorente, 2015).

En la década de 1970, entre 14 y 19 toneladas de esa droga que ingresaban a Estados Unidos provenía de la región andina. Para los inicios del decenio de 1980, la cifra aumentó a 50 toneladas, y a mediados de la misma década se estimaba que había 22 millones de consumidores de cocaína en los Estados Unidos (Gootenberg, 2012). Los carteles de Medellín y de Cali, liderados, respectivamente, por Pablo Escobar y los hermanos Rodríguez Orejuela, llegaron a controlar el 80 % del mercado mundial de cocaína, y se convirtieron así en imperios del crimen cuyo mando se hallaba presente en todos los eslabones del negocio de la cocaína, desde la producción hasta la comercialización en Estados Unidos. Ello incidió en que a lo largo de la década de 1980 aumentara la violencia homicida asociada al narcotráfico; especialmente, en Medellín y Cali (Reyes, 2009). Los dos principales carteles del narcotráfico en Colombia operaron de formas diversas; el de Medellín, tras la fallida incursión en la política de su líder, Pablo Escobar, declaró la guerra al Estado efectuando actos terroristas y asesinatos. Estas acciones lograron que se prohibiera la extradición en la Carta Magna de 1991, pero también condujeron a la captura de importantes miembros del cartel de Medellín y a la muerte de sus principales líderes, como Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha.

En el caso del Cartel de Cali, sus líderes, los hermanos Rodríguez Orejuela, emplearon la violencia selectiva, el chantaje y la corrupción, acciones delictivas que los hicieron menos visibles y les permitieron alianzas con algunas autoridades del Estado, a fin de abatir al Cartel de Medellín y asumir el control del mercado mundial de cocaína; sin embargo, tal estrategia no duró mucho tiempo, en razón del apoyo de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, lo que dio como resultado la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela y su correspondiente extradición.

La incursión de las guerrillas en el negocio del narcotráfico tuvo lugar desde la década de 1980, cuando las FARC-EP empezaron con la protección a cultivos ilícitos, centros de procesamiento y pistas clandestinas, y el cobro de *vacunas* a narcotraficantes, como una forma de financiación de su lucha armada. Posteriormente, las FARC-EP empezaron a tener el control de los cultivos y de la producción de pasta base, y a facilitar el tránsito de drogas hacia Estados Unidos a cambio de dinero y armas. Los conflictos entre los carteles y las guerrillas condujeron a la agudización del conflicto armado en el país. Se conjugaron entonces los intereses de los narcotraficantes con los de los terratenientes,

lo que dio lugar a la formación de las denominadas “autodefensas”, con la finalidad de contener y enfrentar a las guerrillas (Medina, 1990).

Entre 1995 y 2003, el negocio del narcotráfico dejó de concentrarse en grandes jefes narcotraficantes, para pasar a recaer en minicartelos o estructuras inferiores. La desarticulación de los carteles de Medellín y de Cali dejó un vacío en el negocio del narcotráfico, que aprovechó el Cartel del Norte del Valle, que en la década de 1990 se convirtió en una organización dominante en el narcotráfico. Por lo anterior, sumado a su infiltración en entidades públicas como la Policía y su conexión con las denominadas “autodefensas”, llegó a controlar el 70% del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos (Adams, 2011).

Entre 1996 y 2002 se presentó un nuevo ciclo de violencia, en razón del fortalecimiento y el avance territorial que tuvieron las autodefensas en las zonas controladas por las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se caracterizó por prácticas de terror para los dominios político y social de algunas zonas del país que eran estratégicas para el narcotráfico (López, 2010).

A inicios de la década de 2000, las FARC-EP se fortalecieron en el negocio del narcotráfico, a tal punto que el 20% de los ingresos de este grupo ilícito correspondían a la producción y la comercialización de sustancias psicoactivas. Las FARC-EP monopolizaron tanto los cultivos como la compra de coca en todas las zonas en las que tenían control, además de cobrar un impuesto al cultivo y al procesamiento de coca. Esta situación se presentó especialmente en el sur del país, mientras que, en el norte, el occidente y el oriente, esa guerrilla controlaba la circulación de la cocaína en rutas, pistas y puertos de salida; especialmente, en la costa del Caribe y en la frontera venezolana (Llorente & MacDemort, 2014).

A principios de la década de 2000, el ELN inició su incorporación al narcotráfico cobrando impuestos por la producción de droga; sin embargo, sus ingresos por dicho negocio alcanzaron a tan solo el 8%, mientras que la extorsión y el secuestro eran sus actividades ilegales de mayor financiación (International Crisis Group, 2005).

Entre 2003 y 2006 tuvo lugar la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo cual trajo como consecuencia una mayor fragmentación en el negocio del narcotráfico, dada la delegación de este, por parte de los jefes de las autodefensas, en estructuras delincuenciales menores, las cuales, a falta del control que ejercía este grupo ilegal, pasaron a enfrentarse entre sí (Echandía, 2013).

Las denominadas “bandas criminales” (Bacrim) fueron las que asumieron principalmente el negocio del narcotráfico que tenían en su poder las autodefensas y el Cartel del Norte del Valle. De igual manera, las guerrillas también jugaron un papel importante con respecto al narcotráfico. Por un lado, el ELN tuvo una mayor participación en esta actividad ilícita en las zonas donde tenía poder; por otro, tanto las FARC-EP como el

ELN y los herederos de las AUC se aliaron para controlar algunas zonas del país estratégicas para el negocio. Este fue el caso del ELN y de Los Rastrojos en el Cauca, y de los frentes 5 y 58 de las FARC-EP, que operaron en conjunto con Los Urabeños en la región de Urabá (Fundación Seguridad y Democracia, 2008).

Tras la desmovilización de las AUC surgieron diferentes actores en el negocio del tráfico de drogas ilícitas, y fueron las Bacrim las que hicieron mayor presencia en esa actividad criminal. Se hallan tanto en el sector rural como en el urbano, controlan diferentes negocios ilegales y participan en toda la cadena del narcotráfico desde el cultivo hasta la venta internacional.

El modelo operacional de las Bacrim se desarrolla en tres niveles: en el primero se encuentra el comando central, que opera en forma de junta directiva; sus líderes son narcotraficantes con poder y conexiones internacionales. En el segundo nivel se encuentran las células regionales, las cuales administran los territorios estratégicos para el desarrollo del negocio desde el cultivo de coca, los laboratorios de producción, los corredores de movilización, los puntos de embarque y los cargamentos hacia el exterior. En el tercer nivel se encuentran las diversas estructuras criminales locales, que se desenvuelven en su mayoría como oficinas de cobro y en la realización de trabajos logísticos y operativos en zonas estratégicas. Estas redes criminales locales tienden a cambiar de lugartenientes y bandos, e incluso, a desarrollar sus propios delitos. Este nivel organizacional tiene autonomía respecto del comando central, por cuanto es autosostenible en razón de otras actividades ilegales, como la extorsión.

## 2. MODELOS DE REGULACIÓN FRENTE AL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

El problema de las drogas puede ser abordado desde diferentes modelos de regulación. El modelo prohibicionista, usualmente empleado por Estados Unidos, consiste en penalizar de manera severa la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas. Por otro lado, el modelo de reducción del daño, empleado en países como Holanda o Suiza, si bien penaliza el tráfico de las sustancias psicoactivas, despenaliza su uso o, en su defecto, las sanciones establecidas no acarrean sanción privativa de la libertad. Esta política se orienta al fortalecimiento de un sistema de salud pública donde la prioridad no es erradicar todo tipo de consumo, sino reducir los daños.

El modelo de legalización regulada, o regularización, opera con otro tipo de sustancias catalogadas legales, como el alcohol o el tabaco; si bien su regulación no implica su libre mercado o su libre circulación, sí permite su expansión bajo el control del Estado e impone ciertas prohibiciones a algunos grupos de la sociedad, como, por ejemplo, a los menores de edad y a las mujeres en estado de embarazo. Este modelo, contrario a los anteriores, parte de que el consumo es libre y las sustancias psicoactivas son catalogadas como cualquier otro tipo de mercancía; además, la producción y la distribución son legales y están sujetas a controles mínimos. Este modelo se fundamenta en la defensa de la

autonomía individual, la libertad y la confianza de los ciudadanos hacia la intervención reguladora del Estado.

En el desarrollo de la regulación en materia de drogas ilícitas en el país se identifican cuatro fases. La fase de prohibición se llevó a cabo en el país, específicamente, en los inicios de la década de 1990, al penalizar tanto el porte como el consumo de drogas. Esta fase se soportó en la Ley 30 de 1986, o el Estatuto Nacional de Estupefacientes, el cual disponía dentro de su articulado la imposición de una sanción que podría incluso conllevar el arresto y una multa a quien fuera sorprendido llevando consigo o consumiendo drogas en cantidad superior a la dosis personal; asimismo, la sanción podría implicar la reclusión.

Con la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional empezó en Colombia una fase de despenalización. La sentencia dispuso que ni el porte de drogas ilícitas para el uso personal ni el consumo podían ser penalizados, como tampoco se podía obligar al consumidor a recibir tratamiento, pues la conducta del consumidor no está dirigida a dañar a terceros. Por lo anterior, la persona tiene la potestad de decidir si consume o no dicha sustancia bajo la realización efectiva del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Una prohibición que limitara dicha libertad sería una imposición de un modelo de conducta.

[98] Con la Ley 800 de 2003 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cuyo principal objetivo es promover la cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional, lo que constituye una importante herramienta en la lucha contra el narcotráfico.

El 9 de diciembre de 2009 se dio inicio a una tercera fase, con la reforma del artículo 49 superior, que consagra el derecho a la salud. Con esta se reconocieron por primera vez los derechos de los consumidores a su dosis personal, y se dispuso como única consecuencia del porte de sustancias psicoactivas la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, siempre y cuando mediara el consentimiento del consumidor.

En 2011, la Ley 1453, conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana, eliminó del Código Penal la disposición que permitía la dosis personal para consumo; sin embargo, mediante pronunciamiento judicial se estableció que no era posible constitucionalmente penalizar el porte de drogas para consumo.

La Sentencia C- 574 de 2011 indicó que la reforma del artículo 49 superior no penalizaba el porte de drogas psicoactivas para consumo, sino que, por el contrario, iba dirigida a la implementación de medidas administrativas con fines terapéuticos que debían efectuarse bajo el consentimiento informado del consumidor. Esta postura también fue examinada por la Corte Suprema de Justicia, la cual, en relación con las dosis de aprovisionamiento, sostuvo que si se captura a una persona con una cantidad leve

superior a la dosis mínima para consumo personal, no se la debe penalizar, siempre y cuando el propósito no sea la distribución, sino el consumo propio.

Con la Ley 1566 de 2012 se presentó una cuarta fase, en la que priman la despenalización y la implementación de medidas preventivas y terapéuticas; es decir, medidas que garantizan a los consumidores una atención integral.

### **3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LAS ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO**

Las estrategias contra el narcotráfico implementadas en Colombia se hallan sujetas a los lineamientos establecidos por el derecho internacional y el derecho interno. En lo que respecta a la regulación jurídica internacional, la Convención Única de Estupefacientes, firmada en 1961 en New York, y modificada con el Protocolo de Ginebra de 1972, es el documento más importante que se ha emitido en el ámbito internacional con respecto a la problemática de las drogas (Naciones Unidas, 1961). Esta convención prohíbe la producción, el uso y el tráfico de drogas psicoactivas, salvo que sean empleadas para fines científicos o medicinales.

Con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988, se trasciende de la Convención Única de Estupefacientes, de 1961, al reprimir y criminalizar en nombre de la salud pública el tráfico de las sustancias calificadas como psicotrópicas o estupefacientes. A partir de esta convención se estableció la obligación de “privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad” (Preámbulo), y se contempló la penalización de esta actividad.

En Colombia, la Ley 30 de 1986 —Estatuto Nacional de Estupefacientes— establece que la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes estarán reglamentados por el Ministerio de Salud, y solo serán permitidos para fines médicos y científicos. El Consejo Nacional de Estupefacientes es el órgano competente para indicar las drogas y los laboratorios a los que les está permitido elaborar y producir drogas y medicamentos, y encabeza el Comité Técnico Asesor para la Prevención Nacional de la Farmacodependencia.

Mediante Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 con respecto a la penalización del consumo de drogas. La despenalización operaba para el porte de drogas ilícitas que fueran para uso personal bajo el argumento de que el consumo no es una conducta que dañe a terceros, por lo cual la persona es autónoma para decidir si consume estupefacientes o no. La corte señaló que su prohibición o su penalización implicarían afectar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En la década de 1990 se evidencia un aumento en los cultivos de coca y en la producción de cocaína que llevó a que los gobiernos de Colombia y Estados Unidos crearan una

estrategia antidrogas conocida como Plan Colombia. Dicha estrategia tenía dos objetivos principales: reducir en el 50% la producción de drogas ilegales y recuperar zonas del territorio colombiano que estaban en manos de grupos armados ilegales (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Dentro de las principales acciones desarrolladas en el Plan Colombia se encuentran la aspersión aérea a cultivos de coca, la erradicación manual, programas de desarrollo alternativo, el control a precursores químicos que se empleaban para el procesamiento de la coca, la destrucción de laboratorios y la incautación de cargamentos hacia el exterior.

La Ley 745 de 2002 estableció como contravenciones el consumo y el porte de dosis personal de estupefacientes frente a menores de edad, y señaló como sanciones multas que oscilaban entre dos y ocho salarios mínimos legales mensuales (Ley 745, 2002).

La Ley 793 de 2002, por su parte, estableció las reglas bajo las cuales operaba la extinción de dominio. Esta pérdida del derecho de propiedad sobre los bienes se hacía efectiva cuando su origen era una actividad ilícita, bien fuera el delito de enriquecimiento ilícito, conductas cometidas en perjuicio del tesoro público o aquellas que deterioraran la moral social; en esto último se incluyen los delitos en contra de la salud, lo que es aplicable al narcotráfico.

[100] La Resolución 27 de 2004 del Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentó el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado. Esta resolución estableció el procedimiento por llevar a cabo una vez se cuente con una sentencia definitiva que declare la extinción de dominio o el decomiso de los bienes provenientes de actividades ilícitas.

Con la reforma del artículo 49 constitucional, introducido por el Acto Legislativo 02 de 2009, se consagró la salud como derecho. El consumo de sustancias psicoactivas fue prohibido, mas no penalizado, y se les reconoció derechos a los consumidores. Se determinó la imposición de medidas pedagógicas e, incluso, de medidas terapéuticas que requerían el consentimiento del consumidor (Constitución Política de Colombia, 1991).

Con la Resolución 2 de 2012 del Consejo Nacional de Estupefacientes se dispuso la obligación de realizar estudios periódicos con respecto al consumo de sustancias psicoactivas en Colombia en la población general y vulnerable.

#### **4. ESTRATEGIAS PARA MITIGAR EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA**

Desde la década de 1990, la política pública de seguridad nacional ha estado dirigida a la lucha contrainsurgente y antinarcóticos, aunque esta última queda en segundo plano frente a la primera.

La agenda de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe Vélez estuvo marcada por una fuerza pública dirigida a luchar contra los grupos insurgentes, porque puso en un

mismo plano a los narcotraficantes, los guerrilleros y otros grupos al margen de la ley (Tickner et al., 2011).

En 2004 se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por organismos de seguridad y otras agencias del Estado, y dirigido a desplegar iniciativas focalizadas en zonas estratégicas. Este mecanismo continuó durante la primera administración de Juan Manuel Santos, enfocada en ocho regiones estratégicas para los grupos armados al margen de la ley y para los cultivos ilícitos. Su finalidad era fortalecer la presencia estatal en estas zonas del país, e incentivar el mercado legal y los derechos de los ciudadanos (Palou & Arias, 2011).

A pesar de que las autodefensas se habían desmovilizado, algunas de sus estructuras continuaban delinquiendo, lo que llevó a una ofensiva por parte de la Fuerza Pública en 2006 y 2007, con varias operaciones militares en Antioquia, Urabá, Córdoba, Cesar, Magdalena, Sucre, Chocó, norte del Valle, Nariño y Caquetá (Ministerio de Defensa, 2007). Dentro de la ofensiva militar, se creó el Cuerpo Élite de Búsqueda, por parte del Ejército Nacional, y cuyo objetivo era desarticular las denominadas “Águilas Negras” en el Catatumbo, con el apoyo de la Policía Nacional, la Fiscalía e investigadores criminales.

Una vez el problema del narcotráfico ya no radicaba en los grandes carteles, sino en las Bacrim, en 2007 la Policía Nacional creó el Mecanismo de Verificación y Seguimiento del Problema (MEVEC), que luego tomó el nombre de Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales (CI2-Bacrim). Este organismo operó hasta 2011, como parte de un comité de coordinación interinstitucional que tenía a su cargo monitorear los principales aspectos de operación de las Bacrim, realizar acciones de inteligencia para unificar información y orientar las decisiones estratégicas en contra de estas organizaciones (Policía Nacional, 2004).

Con el accionar del CI2-Bacrim se logró unificar la información que se tenía de las Bacrim, lo cual permitió que distintas autoridades conocieran la forma como operaban estas organizaciones, sus líderes, y sus principales zonas estratégicas. Según el CI2-Bacrim, en 2007 se registraron 23 grupos, en 2008 se presentaron 16, y en 2010, solo ocho grupos, cuyo poder se ejercía en 102 municipios para 2007; en 94, para 2008, y en 159, en 2010 (Romero & Arias, 2011).

En 2011, las Bacrim constituyeron las principales organizaciones criminales generadoras de violencia y la mayor amenaza contra la seguridad nacional. Esto condujo a que el Gobierno nacional, a través del Consejo Nacional de Seguridad, creara la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales. El mecanismo CI2-Bacrim se institucionalizó con la Directiva número 14 del Ministerio de Defensa, en 2011. Este mecanismo buscaba integrar y evaluar las informaciones referentes al accionar delictivo de las Bacrim, lo que incluía su estructura, sus actividades ilícitas y las zonas donde hacían presencia. La directiva dispuso los mecanismos de seguimiento, las funciones y las instancias de

coordinación, sin lograr desmantelar dichas organizaciones ni acabar con el problema del narcotráfico (Llorente, 2014).

El gobierno Santos, como parte de la política integral de lucha contra las bandas criminales, reconoció a las Bacrim como grupos de crimen organizado diferentes de los grupos armados ilegales. Bajo su mandato se expidió la Ley de Víctimas, la cual, de manera explícita, reconoció la existencia del conflicto armado interno en el país (Llorente, 2015).

En 2005 se desarrollaron mecanismos de sometimiento a la justicia, como la Ley de Justicia y Paz, que logró desmovilizar aproximadamente a 4200 miembros de las auto-defensas y 550 guerrilleros (Fiscalía General de la Nación, 2013). La judicialización en algunas zonas del territorio nacional fue compleja, pues era difícil brindar garantías y seguridad a los fiscales. La judicialización *in situ* de los miembros de estos grupos, así como la instalación y el desarrollo de los procesos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, requirieron mucho más tiempo que el que se tenía proyectado. Para 2013, solo se tenían catorce sentencias definitivas, mientras que para 2014 había 400 investigaciones en vísperas de vencer los términos judiciales.

Con la reforma introducida por la Ley 1592 de 2012, la judicialización se enfocó en los mayores responsables de crímenes graves, haciendo especial énfasis en las estructuras macrocriminales de los grupos armados ilegales (Gaitán, 2014). Para el segundo periodo de Álvaro Uribe, el fortalecimiento de las Bacrim dejó en evidencia los vacíos institucionales que no permitían la desarticulación de estos grupos, por lo que fue necesario crear la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales. Con esta se perseguía articular las labores de inteligencia entre la Fuerza Pública y las labores de investigación criminal, y lograr la judicialización de los integrantes de las Bacrim.

[102] Durante el gobierno Santos se crearon nuevos tipos penales y se aumentaron las penas en determinados delitos, política que contribuyó a empeorar el hacinamiento carcelario en el país. A lo anterior se sumó la creación de jueces itinerantes de control de garantías, quienes tenían a su cargo la legalización de capturas de forma oportuna, pero sin presencia en las zonas de mayor influencia de las Bacrim. También se realizaron diferentes operaciones de inteligencia que llevaron a la judicialización de integrantes de estas bandas criminales. Se destacó el denominado “Plan Troya”, desarrollado a inicios de 2011 en departamentos estratégicos de las Bacrim, como Córdoba, Antioquia y Sucre. A mediados de 2011, este plan se realizó en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle; en el segundo semestre de 2011, en Chocó (Ministerio de Defensa, 2011), y a finales de 2012, en el Parque Tayrona, para combatir estas organizaciones en el departamento de Magdalena.

A pesar de los resultados operativos en cuanto a incautaciones de armas, drogas e insumos, en lo que respecta a la judicialización, solo el Plan Troya del Caribe presentó avances en la judicialización, al lograr la condena de 400 miembros de las Bacrim, de 515 capturados. Durante esta misma época se adoptó la Política Integral de Lucha contra las

Bandas Criminales, la cual pretendió pasar de la mera captura al desmantelamiento de las bandas criminales, a través del fortalecimiento de la Unidad Nacional contra Bandas Emergentes, de la Fiscalía General de la Nación.

Con la firma del acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, formó parte de lo acordado dar solución al problema de las drogas ilícitas a través de tres ejes específicos. El primer eje se refiere a la implementación de programas para la sustitución de cultivos ilícitos, para lo cual se creó el PNIS, dirigido a lograr la reforma rural integral a través de planes de formalización y adecuación de tierras, proyectos productivos e inserción del mercado regional al nacional. Asimismo, se crearon los planes integrales comunitarios municipales, dirigidos a la sustitución de cultivos ilícitos de forma voluntaria, y formulando y ejecutando proyectos alternativos. Dentro de este eje también se implementaron medidas ambientales en pro de las zonas afectadas y de los parques nacionales y naturales (CIDOB, 2017).

El segundo eje está dirigido a la prevención del consumo y la salud pública. El Estado se comprometió a la promoción de la salud, a la prevención, a la atención integral y a la inclusión social. Para ello, las autoridades locales, en conjunto con el Gobierno nacional, tienen la responsabilidad de formular planes de acción para hacer frente al consumo, y la creación de un sistema nacional de atención a las personas consumidoras de drogas ilícitas, capaz de brindar tratamiento, rehabilitación e inserción social (CIDOB, 2017).

[103]

El tercer eje se enfoca en la producción y la comercialización de narcóticos. Se trata de una estrategia dirigida a atacar las economías ilegales que financian las redes del crimen organizado empleando como medidas el fortalecimiento institucional para la detención, el control y el reporte de operaciones financieras ilícitas, la extinción de dominio y una campaña de cultura contra el lavado de activos, entre otros; también, una estrategia dirigida a controlar los insumos y la corrupción, y a fortalecer el diálogo internacional sobre la lucha contra las drogas y el negocio del narcotráfico (CIDOB, 2017).

Para hacer efectivo lo pactado en el acuerdo final de paz, la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas expidió en 2017 los lineamientos de la Política Nacional de Drogas. Dichos lineamientos tienen como metas estratégicas: hacer frente a la problemática del consumo; mejorar la salud pública; hacer efectivos los derechos humanos (DD. HH.) y el desarrollo humano; el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad en aquellas zonas más afectadas por el problema de las drogas ilícitas, y reducir el delito asociado al narcotráfico combatiendo los eslabones intermedios y superiores de esta actividad ilícita, que originan violencia y corrupción (Ministerio de Justicia, 2017).

La Política Nacional de Drogas en Colombia se realiza bajo siete principios: 1) evidencia técnica y científica: dirigido a investigar y recolectar información con respecto a las dinámicas, las características, las tendencias, las causas y las consecuencias de la problemática de drogas, así como el impacto de los programas, los planes, los proyectos y las estrategias implementados; 2) innovación y flexibilidad: todos los programas orientados

a la lucha contra las drogas deben emplear nuevas tecnologías y atender a las dinámicas poblacionales y los territorios donde existe esa problemática; 3) sostenibilidad: contar con personal capacitado, recursos tecnológicos actualizados, recursos financieros y el trabajo articulado de las diferentes instituciones con las comunidades; 4) lucha integral: abarcar esta problemática desde todas sus fases, desde el cultivo, pasando por la producción, el tráfico y la comercialización hasta el consumo, y en todos los niveles territoriales; 5) lucha inclusiva y diferencial: cualquier programa o cualquier estrategia deben enfocarse en las necesidades de cada territorio y en la población afectada, teniendo en cuenta su etnia y su nivel socioeconómico y cultural, a fin de mitigar la desigualdad, la discriminación y la exclusión social; 6) lucha participativa: su construcción y su implementación deben efectuarse con base en las experiencias y las percepciones de la población afectada por esta problemática y los demás actores que hagan parte de la política, y 7) lucha articulada: la responsabilidad por la implementación de cualquier tipo de acción contra las drogas recae de forma articulada sobre la nación, las entidades territoriales, la sociedad civil organizada y la sociedad en general (Ministerio de Justicia, 2017).

Las estrategias antidrogas que operan en Colombia hacen parte de la meta estratégica número tres: “disminuir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado para impactar a los eslabones intermedios y superiores de esta cadena”. La estrategia parte de la realidad de que el narcotráfico es un negocio rentable, que atrae problemáticas sociales y económicas, y origina violencia, marginalización y efectos negativos en la salud pública, la seguridad, la economía y la institucionalidad.

[104]

Por otra parte, la estrategia demanda también la adopción de un enfoque multidimensional, en el que no solo se haga énfasis en el enfoque operacional —caracterizado por capturas, neutralizaciones, decomisos, etc.—, sino que, además, se efectúen investigaciones dirigidas a los objetivos de alto valor, se fortalezca el accionar contra los eslabones intermedios y superiores y se identifiquen, a través de mecanismos innovadores, las diferentes formas de delinquir de esas estructuras criminales (Ministerio de Justicia, 2017).

El primer objetivo planteado fue controlar la producción y el tráfico ilícitos de drogas, a través del fortalecimiento de mecanismos de control y judicialización. Para ello se proponen varias estrategias: 1) fortalecer las operaciones destinadas a destruir la infraestructura de las organizaciones asociadas al narcotráfico, e incrementar la incautación de estupefacientes; 2) realizar control en zonas estratégicas del tráfico de drogas en los ámbitos terrestre, fluvial, marítimo y aéreo implementando y fortaleciendo la cooperación entre las autoridades, el sector privado y la comunidad, además de fortalecer los mecanismos regionales e internacionales para la identificación de redes criminales, rutas, y modos de operación; 3) fiscalizar las sustancias empleadas en la fabricación de las sustancias ilícitas y fortalecer las acciones de control e inteligencia sobre dichos elementos; 4) reducir los mercados urbanos de drogas a través de la identificación de las zonas de microtráfico, focalizar la persecución penal a las organizaciones criminales de microtráfico y narcotráfico logrando la judicialización efectiva y ejemplarizante de cabecillas y jefes, y fortalecer la vigilancia pública (Ministerio de Justicia, 2017).

El segundo objetivo es desestructurar las organizaciones ilegales relacionados con el sistema criminal de drogas. Para ello, se establecen las siguientes estrategias: luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo; impactar la logística y la financiación de las organizaciones criminales del narcotráfico; penalizar a quienes trafiquen sustancias psicoactivas; evidenciar los delitos asociados al narcotráfico; fortalecer e incrementar los acuerdos bilaterales, multilaterales y la cooperación, con la finalidad de intercambiar información, coordinar estrategias y operaciones dirigidas a ubicar y judicializar a los miembros de las organizaciones asociadas al narcotráfico (Ministerio de Justicia, 2017).

El tercer objetivo está dirigido a la prevención, la detección, el control y la persecución de los recursos de las organizaciones criminales. Este objetivo pretende identificar las actividades asociadas al narcotráfico, como el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Para lograrlo, se establecen como estrategias: centrar la información financiera en una base de datos con acceso único para las autoridades administrativas y judiciales; fortalecer la acción constitucional de extinción de dominio sobre aquellos bienes y recursos de origen ilícito; implementar un sistema de recompensas, e incentivar la cultura de la legalidad —especialmente, en las zonas de posconflicto— (Ministerio de Justicia, 2017).

En la actualidad se encuentra operando en Colombia la denominada “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022”, la cual hace énfasis en la sustitución de cultivos ilícitos, la producción, el tráfico, el consumo y los delitos relacionados con esta actividad criminal. La mencionada estrategia integral implementa seis enfoques. 1) DD. HH.: dispone que cualquier estrategia contra la problemática de drogas debe seguir los lineamientos internacionales con respecto a la protección de los DD. HH.; 2) salud pública: toda estrategia dirigida a contrarrestar esa problemática debe promover la calidad de vida, el bienestar personal y familiar, el mejoramiento del acceso a los servicios de salud y a tratamientos de las personas dependientes de las sustancias psicoactivas; 3) seguridad ciudadana: dicha estrategia debe garantizar derechos como la vida, la libertad y la integralidad, tanto de las personas que hacen parte de la cadena de drogas, como a las que no; 4) desarrollo territorial: busca una mayor intervención estatal en aquellas zonas de rezago social y económico que las hace vulnerables ante la problemática de las drogas; 5) desarrollo humano: el Estado debe mejorar la condición de vida de los ciudadanos incentivando oportunidades sostenibles en toda la población; 6) ambiental: pretende recuperar y conservar los ecosistemas de especial importancia ecológica que se han deteriorado por la problemática de las drogas (Ministerio de Justicia, 2018).

Para enfrentar el problema de las drogas en Colombia se establecieron cuatro pilares estratégicos: 1) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; 2) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; 3) desarticular y afectar las estructuras criminales, y 4) afectar las economías y las rentas criminales.

[105]

El pilar número tres se diseña en razón de que las drogas son un mercado ilegal rentable para las organizaciones asociadas al narcotráfico, y que paralelamente produce violencia, marginalización, efectos negativos en la salud pública, inseguridad y estancamiento en el desarrollo del país. Dicho accionar se fortalece por cuanto su operación se realiza en diferentes zonas del territorio colombiano y de forma continua transforman su *modus operandi*, ante lo cual es complejo afectar de manera significativa su estructura.

El cuarto pilar se enfoca en afectar las economías y las rentas criminales. Al respecto, el Estado colombiano identificó las principales fuentes de ingreso de estas organizaciones, fortaleció el sistema antilavado de activos, efectuó acciones contra la financiación del terrorismo y estableció qué actividades como el narcotráfico, el contrabando y la corrupción incentivan el actuar de las organizaciones delictivas; el narcotráfico es la actividad dominante y la que más ha logrado canalizar recursos ilícitos por su economía ilegal (Ministerio de Justicia, 2018).

Este pilar se desarrolló persiguiendo tres objetivos estratégicos: 1) interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes por medio de la optimización institucional y el fortalecimiento tecnológico de las entidades que conforman el Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT); 2) afectar la acumulación de riqueza y los flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes, a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior, y 3) monitorear y hacer seguimiento del sistema ALA/CFT; respecto a este último objetivo, se diseñó una fuente única de información, bajo la cual se realiza el seguimiento a indicadores de resultados de la política integral contra las drogas y se dispone el responsable de proveer dicha información.

[106] La política integral “Ruta Futuro”, que en la actualidad está operando en el país, pretende ser una intervención integral a la problemática de las drogas enfrentando y contrarrestando todas las fuentes de ingreso del crimen organizado, con especial énfasis en las actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. El objetivo principal de esta política es afectar las finanzas ilícitas de las organizaciones criminales, por lo que las estrategias dispuestas han sido adecuadas a las características y las particularidades de cada territorio. Esta política se enfoca no solo en la erradicación de cultivos ilícitos, sino que, además, pretende transformar los territorios, fortalecer la coordinación institucional, incentivar la construcción y la cultura de legalidad y crear condiciones de equidad que contribuyan a la lucha contra las drogas.

## CONCLUSIONES

La problemática del narcotráfico en Colombia siempre ha estado relacionada con el conflicto armado interno, bien sea desde la guerra entre los carteles de drogas y los grupos al margen de la ley como las guerrillas y los paramilitares, pasando por las llamadas Bacrim. Todos estos grupos criminales han encontrado formas novedosas para continuar su negocio delictivo; de ahí que el Gobierno nacional haya venido adoptando estrategias

dirigidas a desarticular las organizaciones asociadas a este a través del accionar de la Fuerza Pública, la inteligencia, la judicialización y la coordinación interinstitucional. Tales estrategias, sin embargo, han sido insuficientes, y los eslabones del narcotráfico continúan fortaleciéndose.

Dentro de las principales estrategias que se han implementado en Colombia para contrarrestar el flagelo del narcotráfico, se resalta la adopción de una política internacional de drogas de carácter prohibicionista y punitivo. Entre 2010 y 2015, este modelo cambió cuando entró a operar un enfoque regulador, en el que la política de drogas se encaminó hacia el respeto de los DD. HH. y la salud pública.

La problemática del narcotráfico en el país se presenta en un primer momento como una actividad criminal propia de los denominados “carteles”, y pasó, una vez estos fueron desmantelados, a ser una actividad de los grupos al margen de la ley. Por último, ante los diferentes procesos de reinserción de las AUC, pasó a ser una actividad ilícita a cargo de las Bacrim y de minicarteles. En los tres escenarios fue evidente la intervención estatal a través de diferentes estrategias públicas, dirigidas a contrarrestar diversos eslabones del narcotráfico; sin embargo, ninguna de ellas logró mitigar o erradicar de manera significativa esta actividad criminal.

En el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, la política contra el narcotráfico consistió en robustecer la Fuerza Pública, la cual tenía como principal objetivo la lucha contra los grupos insurgentes, entre los que se incluyó a los narcotraficantes, los guerrilleros y otros grupos al margen de la ley. En el segundo periodo presidencial de este, la política de seguridad nacional se enfocó en consolidar el control territorial por parte del Estado, lo que significó el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los entes de inteligencia, financiado ello por el Plan Colombia y un impuesto al patrimonio, denominado “impuesto de guerra”.

Bajo el gobierno de Juan Manuel Santos se dio continuidad al Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por organismos de seguridad y otras agencias del Estado, y con el cual se buscaba desplegar iniciativas focalizadas en zonas estratégicas para los grupos armados al margen de la ley y para los cultivos ilícitos. Con dicha estrategia se fortaleció la presencia estatal, se incentivó el mercado legal y los derechos de los ciudadanos. Ante el surgimiento de las Bacrim se creó el plan operativo contra estas: la Policía Nacional creó el MEVEC, denominado más tarde como “CI2-Bacrim”.

El punto del problema de las drogas en el acuerdo de paz se enfoca en fomentar el cambio de cultivos ilícitos por otros de origen legal, expone la necesidad de cambiar el estigma del consumidor y abordar este flagelo como un problema de salud pública que afecta los DD. HH. Tras la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP surgió la política integral para enfrentar el problema de las drogas denominada “Ruta Futuro”, la cual pretende atender de manera integral todos los actores, aspectos, factores y demás, con la finalidad de desarticular, desmantelar y erradicar la problemática de las drogas en el país.

Para ello, se establecieron diferentes pilares que, en conjunto con objetivos estratégicos y diferentes estrategias, van dirigidos a hacer frente a todas las líneas de acción criminal del narcotráfico.

En la actualidad, la estrategia “Ruta Futuro” pretende abordar todos los factores y los actores tanto del conflicto como del problema del narcotráfico, hace un énfasis en el campo, en los consumidores de estupefacientes, y en los DD. HH., aspectos que no habían tenido relevancia en las estrategias implementadas anteriormente en el país.

## REFERENCIAS

- Adams, D. (2011). Vínculos entre paramilitares y drogas: antes y después de la desmovilización. En Restrepo E. M. y Bagley, B. *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza* (pp. 69-87), Universidad de los Andes.
- Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). (2017). *Dividendos, beneficios y costos del Proceso de Paz de Colombia*. <http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda-paz1016.pdf>
- CIDOB. (2017). *El proceso de paz con las FARC-EP*. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep)
- Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- [108] Corte Constitucional. Sentencia C- 574 de 2011. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).
- Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994. (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Presidencia de la República.
- Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Informe FIP (19)*. Fundación Ideas para la Paz.
- Fisas, V. (2016). *Anuario procesos de paz 2016*. Icaria.
- Fiscalía General de la Nación. (2013). *Informe de Gestión 2012-2013*. Bogotá.
- Fundación Seguridad y Democracia. (2008). *Grupos armados emergentes en Colombia*. Bogotá.
- Gaitán, O. L. (2014). *La construcción de sentencias de Justicia y Paz y de la “parapolítica”*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).
- Gootenberg, P. (2012). El ‘efecto boomerang’ de la cocaína: cadenas de mercancías y los orígenes de la crisis mexicana. En *Regulando las guerras contra las drogas, Informe Especial*. London School of Economics.
- International Crisis Group (2005). *Guerra y droga en Colombia. Informe sobre América Latina N.º 11*. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/11-war-and-drugs-in-colombia-spanish.pdf>

Kapkin, S. (2016). *En Colombia hay más de 26 mil presos por delitos relacionados con drogas*. <https://pacifista.tv/notas/en-colombia-hay-mas-de-26-mil-presos-por-delitos-relacionados-con-drogas/>

Ley 30 de 1986. Por la cual se adopta el estatuto nacional de estupefacientes y se dictan otras disposiciones Febrero 5 de 1986. DO. N.º 37335.

Ley 1453 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Junio 24 de 2011. DO. N.º 48110.

Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas. Julio 31 de 2012. DO. N.º 48508.

López, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Corporación Nuevo Arcoíris.

Llorente, M. V. (2014), Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia. En *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.

Llorente, M. V. (2015). From war to peace: Security and the stabilization of Colombia. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1). <http://doi.org/10.5334/sta.gq>

Llorente, M. V., & McDermott, J. (2014). Colombia's lessons to Mexico. En C. Arnon, E. Olson y C. Zaino (Eds.), *One goal, two struggles: Confronting crime and violence in Mexico and Colombia* (pp. 1-46) Wilson Center Latin American Program.

[109]

Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*. Editorial Documentos Periodísticos.

Ministerio de Justicia. (2017). *Lineamientos Política Nacional de Drogas*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PN031152017\\_lineamientos\\_politica\\_nacional\\_drogas\\_2017.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PN031152017_lineamientos_politica_nacional_drogas_2017.pdf)

Ministerio de Justicia. (2018). *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el problema de las Drogas 2018 – 2022*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA\\_RUTA\\_FUTURO\\_ODC.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf)

Ministerio de Defensa. (2007, 16 de julio). *Comunicado del Ministerio de Defensa Nacional* [comunicado de prensa]. <http://web.presidencia.gov.co/sne/2007/julio/16/09162007.htm>

Ministerio de Defensa. (2011). *Política de Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá

Naciones Unidas. (1961). *Convención Única de Estupefacientes*. [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

Naciones Unidas. (2019). *Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia*. [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf)

Observatorio de Drogas. (2013). *Comisión asesora para la política de drogas en Colombia*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)

Palou, J. C., & Arias, G. (Coord.) (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Fundación Ideas para la Paz.

- Policía Nacional. (2004). Cobertura policial del territorio. *Revista Criminalidad*, 3(46), 9-20.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. Bogotá: FESCOL y Editorial Norma.
- Romero, M., & Arias, A. (2011). A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles. *Revista Arcanos*, (16), 4-27.
- Tickner, A., García, D., & Arreaza, C. (2011). Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En A. Gaviria, D. Mejía, D., *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes.

[110]

# LA POLÍTICA ANTIDROGAS RUTA FUTURO: UNA PERSPECTIVA DESDE EL ANÁLISIS DE CONTENIDO Y LA MINERÍA DE TEXTOS\*

**Carlos Fernando Morales Sánchez**, profesor asistente de la Universidad de La Salle, Bogotá. Magíster en Ciencias Económicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7119-2183> cfmorales@unisalle.edu.co.

**Ángela Cristina Pinto Quijano**, profesora asistente de la Universidad de La Salle, Bogotá. Magíster en Estudios Internacionales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4314-9254>. apintoq@unisalle.edu.co

**Jaime Edison Rojas Mora**, profesor asistente de la Universidad de La Salle, Bogotá. Magíster en Ciencias Económicas. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6519-6732>. jerojas@unisalle.edu.co

**Irma Liliana Vásquez Merchán**, profesora asociada de la Universidad de La Salle, Bogotá. Doctora en Ciencia Política. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5357-3537>. ivasquez@unisalle.edu.co

## RESUMEN

La política Ruta Futuro, del gobierno colombiano, tiene como reto ofrecer un modelo para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas que supere el enfoque prohibicionista, hacia una perspectiva integral que reconozca las dimensiones de salud pública y desarrollo territorial. Las tensiones entre estas dos aproximaciones se reflejan en la implementación y el posicionamiento de la política ante la opinión pública. De ahí que la presente investigación tenga como propósito examinar la orientación de la política Ruta Futuro y la manera como esta se percibe a través de los medios de comunicación escritos. Para ello, se hizo un análisis de contenido, apoyado por técnicas de minería de textos, para determinar el posicionamiento que tienen los enfoques mencionados de esta política en el debate público. Como resultado, se evidencia una desarticulación entre las intenciones manifestadas por el Gobierno en la política antidrogas y los mensajes priorizados en los medios de comunicación, lo cual afecta la credibilidad tanto del gobierno como de la política Ruta Futuro.

**Palabras clave:** Colombia, Política Antidrogas, política pública, Ruta Futuro, análisis de contenido, minería de textos, medios de comunicación

## THE ANTI-DRUG POLICY “RUTA FUTURO”: A PERSPECTIVE FROM CONTENT ANALYSIS AND TEXT MINING

## ABSTRACT

A challenge for the Colombian government’s “Ruta Futuro” policy is to offer a model for dealing with the problem of illicit drugs, which goes beyond the prohibitionist approach towards a comprehensive

\* Producto derivado del proyecto de investigación Lineamientos para la reformulación de la Política Nacional Antidrogas en Colombia, código UAC191030, financiado por la Universidad de La Salle- Vigencia 2020-2021.

perspective that recognizes the dimensions of public health and territorial development. Tensions between these two approaches are reflected in the policy itself, its implementation, and its positioning in public opinion. In this sense, this research aims to examine the orientation of the anti-drug policy “Ruta Futuro” and the way it is perceived through written media. To do this, content analysis and text mining techniques are used to determine the positioning of the prohibitionist and comprehensive approaches in the fight against drugs in the public debate. As a result, there is evidence of a mismatch between the intentions expressed by the government in the anti-drug policy and messages prioritized in the media, which affects the credibility of both the government and its “Ruta Futuro” policy.

**Keywords:** Colombia, Anti-drug Policy, Public Policy, “Ruta Futuro,” Content Analysis, Text Mining, Media

**Fecha de recepción:** 17/09/2021

**Fecha de aprobación:** 25/02/2022

## INTRODUCCIÓN

La producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas hacen parte de una problemática que Colombia ha afrontado durante décadas, y que el Gobierno nacional ha intentado resolver por diversos medios. Entre ellos se evidencian las estrategias utilizadas por el gobierno, y que han ido desde una guerra directa contra el narcotráfico, durante las décadas de 1980 y 1990, hasta un enfoque de salud pública y de modelos de desarrollo territorial. Estos enfoques, que buscan entender y resolver el fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva más integral, se reflejan en el acuerdo de paz suscrito entre el Gobierno nacional y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP)<sup>2</sup>; específicamente, en su punto 4, que habla sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, así como en la política antidrogas Ruta Futuro, del gobierno de Iván Duque.

Cabe señalar que el acuerdo de paz y la política nacional de drogas deben responder a la búsqueda de soluciones frente al fenómeno y sus impactos sociales, económicos y políticos. Así, el Ministerio de Justicia y del Derecho se encargó de formular la política nacional de drogas mediante Decreto 2897 de 2011, cuya implementación está a cargo de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas; sin embargo, se ha hecho evidente que las estrategias utilizadas han sido insuficientes, pese a los esfuerzos del Gobierno nacional por enfrentar la situación, pues la problemática persiste en los territorios afectados. Ello podría indicar un vacío no solo en la reflexión, el análisis y el debate respecto al problema, sino también, en las prioridades y las estrategias del Estado para tratarlo.

Parte de la discusión sobre la política antidrogas posterior al acuerdo de paz es si el reconocimiento del carácter multifactorial y complejo del problema fue comunicado con claridad por el Gobierno a los diversos actores, directos o indirectos, en el territorio

2 Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC).

nacional. De ahí surge un gran cuestionamiento: *¿Cómo se percibe la implementación de la política pública Ruta Futuro en los medios de comunicación escritos?* Se considera que la política pública antidrogas se promociona como integral (Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, 2019); sin embargo, su enfoque tradicional y prohibicionista —incluso cuando en sus principios rectores se indica lo contrario— parece incoherente respecto a los contenidos de dicha política presentados en los medios de comunicación. Para validar esta hipótesis, se aborda la política pública antidrogas mediante el análisis de la comunicación a la ciudadanía, a través del análisis de contenido y la minería de opinión.

Existen diversos estudios que se refieren a la problemática de las drogas ilícitas (Durán-Martínez, 2018; Gaviria & Mejía, 2011; Pastrana Buelvas & Gehring, 2018; Santander, 2020) y en lo que respecta al acuerdo de paz en Colombia (Acero & Machuca, 2021; Procuraduría General de la Nación, 2020; Santander, 2020; Sarmiento et al., 2020); no obstante, en este caso es poca la relación entre la política pública, el discurso y los resultados, si se tiene como marco objeto de estudio el periodo de postacuerdo logrado durante una administración a la que, de alguna manera, se considera disidente del partido de gobierno actual. Así, esta investigación toma como periodo objeto de estudio el comprendido de agosto del 2018 (inicio del gobierno del presidente Iván Duque) a agosto de 2021 (que marca el inicio de su último año en el cargo).

La metodología de investigación comprende el análisis de contenido con respecto a la lucha contra las drogas. Se parte de los documentos noticiosos publicados en medios de comunicación nacionales y el discurso del Gobierno colombiano evidenciado en el documento oficial de la política antidrogas. A partir de lo anterior, se aplica la técnica de procesamiento de texto denominado análisis de sentimientos, o minería de opinión, para analizar la carga subjetiva de la extensa información de las publicaciones en medios escritos y la política Ruta Futuro. Se utiliza la clasificación de la polaridad en valores de positivos a negativos, en ocho emociones determinadas por la técnica de análisis.

De esa manera, el trabajo se estructura en tres partes. En la primera se aborda el aspecto teórico-conceptual desde dos perspectivas: *policy-oriented* en su comunicación a los medios escritos nacionales, y el contexto actual de estudio, a partir de una revisión de la política integral de drogas propuesta por el Gobierno actual, a fin de identificar su enfoque y sus pilares estratégicos en términos de la solución a la problemática de drogas en el país. En la segunda parte se describen la metodología y el diseño de la investigación, como la aplicación de la minería de opinión evidenciada en medios de comunicación escritos. La tercera parte presenta la discusión y el análisis de los resultados. Por último, se señalan las consideraciones finales. Esta investigación es novedosa en tanto aporta al proceso de la política pública en la fase de comunicación, al observar los hechos y los efectos de dicha política propuestos por el Gobierno nacional, y cómo se evidencian desde los medios de comunicación.

## 1. REVISIÓN DE LITERATURA: DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS A LA POLÍTICA RUTA FUTURO

El tema de las drogas ilícitas como problemática ha sido tratado de diferentes maneras y por muchos países alrededor del mundo: China, Filipinas, Afganistán, Rusia, Ucrania, España, Holanda, Estados Unidos, Canadá, México, Perú y Colombia, por nombrar solo algunos. Mientras unos se han enfocado en estrategias de prevención, otros han optado por las de guerra y represión, como ha sido el caso de muchos países en América Latina (Avilés, 2018). Durante más de cuatro décadas, los gobiernos de la región han contemplado en su política la solución al problema; sin embargo, sus esfuerzos no han arrojado resultados positivos que mitiguen el flagelo: por el contrario, se ha observado una evolución de la violencia (Collins & Torres, 2021) y de las organizaciones criminales, que han minado no solo a la sociedad, sino también, a las instituciones (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009).

No obstante lo anterior, la situación no es nueva ni es la evolución del fenómeno, como la menciona la Comisión Latinoamérica sobre Drogas y Democracia (2009), lo cual bien quedó demostrado por la guerra contra el narcotráfico que vivió Colombia durante las dos últimas décadas del siglo XX. Lo que sí cabe indicar es que ya no se trata solo de un tema de producción y tráfico, sino también, de un problema de consumo que va en aumento, dada la amplia variedad de sustancias que pueden conseguirse en el mercado. Según el Observatorio de Drogas de Colombia, del Ministerio de Justicia y del Derecho (2021), esto implica problemas tanto sociales como de salud pública; de ahí el carácter integral que busca el gobierno de Duque con su política antidrogas.

[114]

### 1.1. Desde una perspectiva *policy-oriented*: ¿medidas reactivas para una política integral?

Las drogas ilícitas en Colombia, como tema de política pública, alcanzaron un auge como estrategia de la cooperación entre Colombia y Estados Unidos con el denominado Plan Colombia, cuando se reforzó la interpretación sociopolítica dentro del país como “guerra contra las drogas” (Tickner & Cepeda, 2011). Esta connotación reafirma el sentido de una política reactiva, más que de prevención, con el propósito de afectar la producción, el tráfico y el consumo, en vez de una política inclusiva e integral hacia los campesinos, el medio ambiente, las regiones distantes y las afectaciones a la salud pública. En este contexto, el abordaje del marco teórico en la presente investigación se compone de tres partes: primero, una perspectiva *policy-oriented*, con la cual se establecen las categorías de análisis que se emplearán en la metodología. En la segunda parte se discute la importancia de la comunicación para la legitimidad y la aplicación de las políticas públicas. En la tercera se examinan la estructura y las motivaciones de la política Ruta Futuro.

Se considera, primero, una aproximación teórica desde la perspectiva *policy-oriented*, reconociendo que han predominado desde los años 70 dos enfoques de política antidrogas (Suárez & Cardona, 2017): el de guerra contra las drogas (GCD) y el de salud pública

(SP). Adicionalmente, se propone un enfoque *integral* (I), que se corresponde con uno de los objetivos de la política Ruta Futuro: reconocer la necesidad de una orientación multifactorial de la problemática. Estos tres enfoques se corresponden con las categorías que se trabajan en el análisis de contenido, siguiendo la clasificación de Suárez y Cardona (2017).

Según Coyne y Hall (2017), las motivaciones que han predominado para el enfoque prohibicionista de GCD se sustentan en dos premisas. La primera es que, al ser la adicción una enfermedad incapacitante que genera ansiedad y reduce la autorregulación del afectado (Volkow & Morales, 2015), reduce severamente su bienestar y su integración a la sociedad. En el ámbito colectivo, esto se traduce en menor desempeño académico, menor productividad y mayor desempleo, entre otros perjuicios (Keefer et al., 2010). La segunda premisa es que la prohibición es un medio para golpear las estructuras criminales, que alimentan la violencia y varios delitos conexos al narcotráfico (Cooper, 2018; Coyne & Hall, 2017; Keefer et al., 2010). Estas premisas justifican considerar el consumo de drogas un mal moral (Tickner, 2014), que el Estado tiene el deber de limitar mediante medidas represivas.

Por otra parte, el enfoque de SP surge al cuestionar la efectividad que la GCD ha tenido a la hora de reducir los problemas derivados del consumo de drogas. Se plantea que el enfoque tradicional no reconoce el efecto que tiene la adicción sobre los consumidores y, por lo tanto, tiende a verlos como criminales, en vez de enfermos que pueden ser tratados (Volkow & Morales, 2015). A partir de la visión GCD se generan problemas asociados a abusos policiales, encarcelamientos masivos, transmisión de enfermedades contagiosas y varias formas de discriminación (Moore & Elkavich, 2008). Por lo tanto, se plantea en la visión de SP que la manera de responder a los problemas generados por las drogas pasa por cambiar la aproximación punitiva por una *preventiva*, en la que, en vez de gastar recursos en la interdicción y la prohibición del consumo, se invierta en la distinción entre el uso y el abuso de drogas, se atienda a los adictos y se desincentive el consumo (Csete et al., 2016).

En el debate entre los enfoques de GCD y SP es importante observar cómo se han posicionado los gobiernos colombianos para entender mejor los fundamentos de la política Ruta Futuro. La política antidrogas colombiana ha estado fuertemente condicionada por los lineamientos de Estados Unidos (Smith et al., 2014). En la medida en que Colombia se ha posicionado como un aliado incondicional de los Estados Unidos y ha obtenido aparentes beneficios por su alineamiento, le ha resultado difícil distanciarse o crear una agenda propia. Por esta razón los gobiernos colombianos pueden ser considerados *policy takers* (Collins, 2021), pues han adoptado, principalmente, el enfoque represivo, y se han concentrado, por tanto, en criminalizar la producción y el tráfico y en seguir la perspectiva estadounidense. Lo anterior se traduce en medidas que pueden agruparse en dos pilares (Felbab-Brown, 2020): la erradicación forzada y la interdicción al procesamiento y al comercio de drogas. Algunas de las medidas más representativas

son la erradicación manual, la fumigación aérea, la destrucción de laboratorios y la interdicción aérea.

Según Pastrana et al. (2021), en el gobierno de Duque se reafirma una fuerte ideologización y una acción con acercamiento a los Estados Unidos que los autores consideran una “estadounidización y narcotización de la agenda exterior del actual gobierno” (p. 111), la cual, vista desde Washington, se base en una lucha contra las drogas. Frente a esta perspectiva, Guerra-Molina y Badillo-Sarmiento (2021) indican la importancia de desecuritizar tal lucha de manera que conduzca a una solución integral al problema, y consideran el acuerdo de paz la piedra angular para transformar la política pública en cuestiones del narcotráfico. Esto evidencia un cambio abrupto de perspectiva del presidente Duque con respecto a su antecesor, Juan Manuel Santos (Collins & Torres, 2021), mediante el retorno a una política punitiva para afrontar el problema de las drogas; un ejemplo de ello se ve reflejado en la reducción de cultivos ilícitos mediante aspersiones con glifosato (Acero & Machuca, 2021; Vélez & Lobo, 2019).

Cabe señalar que la fuerte relación entre la guerra contras las drogas y el crimen organizado, incluyendo las implicaciones de la evolución del conflicto armado y el populismo punitivo (Londoño & Restrepo, 2011), conducen a estrategias y políticas reactivas de control. En tal sentido, Rubiano y Martín (2016) argumentan que la implementación de medidas de control en tiempos de posconflicto perjudica la capacidad del Estado para afrontar el fenómeno, y conduce al incremento de problemas secundarios como la producción, el consumo y el tráfico; con bajo alcance en los problemas primarios ocasionados por el consumo de dichas sustancias en la salud pública (Hulsman, 1991; Nadelmann, 1992).

[116]

Si a lo anterior se suma una política pública pensada desde el exterior y basada en una lucha, probablemente Ruta Futuro no representa el enfoque integral que plantea y dista, por tanto, del logro de su objetivo frente a la problemática. En este marco cobra validez lo mencionado por Muller y Surel, citados en Roth Deubel (2002), al indicar que

En realidad, los problemas los resuelven los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobretodo mediante procesos de aprendizaje. Las políticas públicas construyen un marco, un espacio que da sentido, en el cual los actores van a redefinir sus problemas y a experimentar soluciones. Por lo tanto, hacer una política pública no es resolver un problema sino construir una nueva representación de los problemas que establece ciertas condiciones para el tratamiento de estos por la sociedad y, a la vez, que estructura la acción del Estado. (pp. 89-90)

Aunque ambos enfoques responden de manera distinta ante los problemas primarios y los secundarios, aún se puede considerar un tercer enfoque, el cual plantea que algunas medidas de la GCD y de la perspectiva de SP pueden funcionar de forma complementaria si se reconoce que la existencia de organizaciones criminales justifica la existencia de medidas coercitivas, pero que la creación de condiciones sociales y económicas favorables en la comunidades pueden desincentivar la producción, el tráfico y

el consumo de drogas. Este enfoque se puede calificar como *integral* (I). En particular, Vélez (2020) plantea tres ideas principales acordes a la perspectiva I: la intervención a las economías ilícitas en general, una política ambiental en concordancia con la política de drogas, y la necesidad de involucrar los colectivos y las comunidades a lo largo del territorio nacional.

## 1.2 Comunicación de la política pública

Una manera de hacer un balance preliminar de Ruta Futuro es estudiar la manera como dicha política se está socializando a través de los medios de comunicación. Ello, considerando que, cumplido el tercer año del gobierno del presidente Duque, aparte de entregas fragmentarias, no hay información disponible sobre la implementación de las estrategias planteadas para los objetivos estratégicos definidos en la política. El estudio de la comunicación de la política pública permite hacer inferencias preliminares sobre: la percepción que la ciudadanía tiene sobre tal política, la influencia que ejercen los medios de comunicación sobre la opinión pública, así como de la eficacia del gobierno para legitimar sus propias determinaciones. Asimismo, permite evaluar críticamente si los gobiernos están priorizando en la comunicación los mismos enfoques que establecen en sus políticas; sin embargo, la comunicación de las políticas públicas es un fenómeno de elevada complejidad, porque en ello intervienen varios actores, con motivaciones tanto evidentes como no evidentes.

[117]

Estos actores se pueden agrupar en tres categorías. Una de ellas comprende al Gobierno nacional, los medios de comunicación y la ciudadanía. Según Robinson (2000), la relación entre gobierno y medios de comunicación se puede representar como un modelo de interacción entre política y medios: el gobierno influye en los temas y en la manera como estos se presentan en los medios de comunicación. Asimismo, las decisiones editoriales de los medios influyen en las políticas de los gobiernos, pues reflejan (así sea parcialmente) las preferencias y las preocupaciones de los ciudadanos, a las cuales debe responder el gobierno. Dearing et al. (1996) agregan una capa adicional de complejidad, al advertir que el Gobierno, los medios y la ciudadanía tienen agendas propias, las cuales influyen en las agendas de los demás actores (Bracho, 2018).

Así, por ejemplo, el gobierno fija una agenda (*agenda-setting* del gobierno) al plantear un enfoque normativo de la política antidrogas; sin embargo, la ciudadanía establece cuáles son los temas centrales que valora frente a la problemática de las drogas (*agenda-setting* de la ciudadanía). Los medios, a su vez, tienen sus propios intereses políticos o económicos (*agenda-setting* de los medios), pero deben adaptarse a lo que los gobiernos quieren comunicar (pueden ser una fuente de recursos) y a lo que la ciudadanía quiere consumir (niveles de audiencia). Al respecto, la presente investigación estudia, ante todo, la agenda del gobierno expresada en la política Ruta Futuro y en su participación en los medios de comunicación; y en segunda instancia, la agenda de los medios expresada en los artículos de prensa referentes a la política antidrogas.

Al respecto, se encuentra que la narrativa utilizada por los medios escritos es clave para comprender la inclinación por la percepción de la política pública antidrogas como punitiva o de reducción del daño. Santander (2020) examina cómo la idea de la política punitiva está consolidada en Colombia, so pena del alto costo social y las presiones por el cambio. Asimismo, Zittoun (2009) reafirma que el cambio institucional y de política pública antidrogas llevan implícito un problema discursivo: cambian de un discurso de cooperación a uno de securitización, donde el sistema de creencias y percepciones establecidas influyen en la reinvenCIÓN de la política.

Estudiosos de la relación entre el papel de los medios y la comunicación de la política pública plantean que dicha relación es una forma de promover o influenciar el cambio de política (Lawlor, 2018), y que más allá de la manipulación política está la persuasión que “genera cambios en las mentes de las personas [cuya] clave es comprender la información que es presentada y procesada” (Zahariadis, 2007, p. 70; traducción propia). Por tanto, un lenguaje adecuado juega un papel primordial en la problemática. Es así como un factor que coincide con la perspectiva de *policy-oriented* es la posibilidad de generar el cambio de política desde el papel directo que ejercen los medios, o *mediadores sociales*, como los llama Chevallier (1986), en el proceso de la política pública.

No obstante lo anterior, las ideologías políticas tienen una fuerte influencia en la comunicación de políticas públicas. Siguiendo a Laborda (2012), los políticos son sujetos comunicativos que crean códigos retóricos, los cuales, a su vez, permiten revelar ante los ciudadanos un mensaje sustentado sobre el principio de la sinceridad. Y ahí surge un problema social: el de la *veracidad*. En ese sentido, ni la verdadera intención, ni la verdadera postura, ni la verdadera ideología del político se evidencian tan solo en el documento de la política, sino también, en el mensaje transmitido al público, mediante diversos enunciados metadiscursivos, transmitidos en diferentes productos de comunicación (entrevistas, columnas, etc.); por tanto, para identificar sinceridad en el político es necesario que haya coherencia en esas dos dimensiones.

Con respecto a lo anterior, Badillo et al. (2015) argumentan de manera sistemática las tendencias desde la elaboración hasta la implementación de la política pública en el marco de la teoría crítica latinoamericana de la comunicación. Esto se evidencia con el análisis de textos periodísticos de tres décadas que realiza Peñaranda (2010), cuyos hallazgos conducen al reforzamiento de la necesidad de un carácter punitivo por parte del gobierno a los productores, los consumidores y los vendedores. En un contexto signado por la violencia, este autor demuestra cómo la percepción de la opinión pública se ve influenciada por una política de control donde los medios de comunicación escritos reafirman que la criminalización y el castigo social y punitivo son la estrategia, aunque ello polariza la sociedad civil.

Esta relación entre la política pública y su comunicación a través de los medios configuran la percepción de la opinión de la población en torno a los avances y los retrocesos de la

política, pero también, los principales temas en torno a los cuales gira la inclinación de esta última; es decir, si es punitiva o si es de reducción al daño. Así, la capacidad del Estado para generar un cambio en política pública que conduzca a un aprendizaje tipo *policy-oriented* (Sabatier & Weible, 2007) se halla arraigada profundamente en las percepciones tradicionales, que en este caso se encuentran en un contexto de violencia con aspectos determinantes como el acuerdo de paz y el narcotráfico, y ello determina, en buena parte, la respuesta de la opinión pública a la nueva información, a partir de cómo la presentan los medios de comunicación.

Ahora bien, la comunicación de las políticas públicas ha sido un objeto de estudio que se ha tratado tanto desde el análisis de contenido como desde la minería de texto. Bracho (2018), por ejemplo, se posiciona desde la *agenda-setting* de los medios de comunicación para caracterizar la orientación de los medios venezolanos en el contexto de las elecciones regionales de 2017, a través de un análisis de contenido. Mediante un método mixto de alcance interpretativo, el autor combina técnicas de monitoreo y estadística descriptiva. De esa manera, Bracho encuentra evidencias de que los medios de comunicación, efectivamente, reflejan la polarización de la sociedad venezolana, en la que hay poca amplitud de perspectivas y de fuentes de información, así como escaso análisis y escasa interpretación de los hechos. Por su parte, Suárez y Cardona (2017) estudian la influencia de los medios de comunicación colombianos sobre la postura que la opinión pública tiene sobre la criminalización de las drogas. Para lograrlo, los autores hicieron un análisis de contenido, basado en estadística descriptiva, de 802 artículos de los periódicos *El Tiempo* y *El Espectador*, y encontraron así que ambos medios trataron el tema de forma superficial, sin mucho espacio para la deliberación y privilegiando hechos e interpretaciones desde el enfoque GCD, por encima del enfoque SP.

Aunque no hay evidencia de investigaciones que usen la minería de texto para estudiar políticas antidrogas, sí hay antecedentes de aplicaciones de dicha minería sobre otras políticas. Por ejemplo, Kang et al. (2021) analizan las perspectivas de diversos actores frente a la política de restricción de uso de plásticos en China. Para ello, utilizaron 310 noticias obtenidas en el motor de búsqueda chino, Baidú. Usando el método de asignación latente de Dirichlet (LDA) para identificar temas principales de los artículos, los autores, pudieron separar y caracterizar las opiniones en medios de productores, minoristas, consumidores, funcionarios públicos a cargo de la política, así como las de expertos. Los autores encontraron que la política generó inconformismo en la opinión pública, pues se la percibió como muy exigente, poco clara y con pocas alternativas de adaptación. En cambio, Park y Yong (2017) estudiaron la consistencia entre la nueva política nuclear de Corea del Sur y los comunicados de prensa del ministerio encargado de la energía. Para esto, los autores combinaron el método LDA con el de análisis semántico latente (LSA), a fin de predecir, con elevados niveles de objetividad, los cambios de la política nuclear, a partir de los comunicados de prensa de los cinco años anteriores. En síntesis, y teniendo en cuenta lo anterior, se justifica el estudio que estas páginas plantean.

### 1.3 La política antidrogas Ruta Futuro: estructura y motivaciones

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022 presentado por el presidente Iván Duque plantea una política integral de lucha contra las drogas, enfocada en tres ejes principales: 1) la producción y la erradicación de cultivos ilícitos; 2) el tráfico y la exportación de drogas ilícitas, y por último, 3) la prevención en el consumo y la acción unificada (Departamento Nacional de Planeación, 2019a). Esta política fue bautizada como Ruta Futuro, y se organiza sobre cinco pilares: 1) reducir el consumo de drogas, 2) reducir la disponibilidad de drogas, 3) desarticular las organizaciones criminales, 4) afectar las economías y las rentas ilícitas y 5) transversalidad (Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, 2019).

A simple vista, la política de drogas adoptada por el Gobierno nacional intenta afrontar los problemas de una manera social y preservando los Derechos Humanos (DD. HH.) en el discurso; sin embargo, pese a que tiene varios objetivos e intenta abarcar diversos problemas que laceran la sociedad colombiana, el presupuesto dice claramente que los principales objetivos (el 95 % del presupuesto) de la política son la erradicación y la desarticulación de las bandas productoras, lo que permite inferir una proclividad hacia criminalizar la producción, la distribución y el consumo de drogas en el país. Otro elemento para resaltar es la intención de la política en términos diferenciados; es decir, una formulación que no sea aplicada de manera homogénea, por cuanto las causas, el desarrollo y los resultados de este fenómeno presentan diferencias regionales; esto último es, quizás, el mayor desafío de Ruta Futuro: una política diferencial (Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, 2019).

[120]

De acuerdo con Bonilla et al. (2020), la política diseñada por el presidente Duque retoma con más entusiasmo la criminalización del consumo y de la producción. Esto se ve reflejado no solo en las estrategias de ejecución de la política, sino también, en las iniciativas legislativas del gobierno y de los partidos políticos oficialistas durante los primeros años de presidencia. Una de las más criticadas ha sido la propuesta de retomar la fumigación aérea, a pesar de las advertencias de diferentes organizaciones nacionales e internacionales sobre el riesgo ambiental y de salud propio del uso de sustancias como el glifosato.

Igualmente, se observan siete principios en torno a los cuales gira la propuesta del gobierno Duque. El primero —y quizás, el que más concierne a estas líneas— habla de un enfoque integral, que le apunta a un abordaje del problema desde los escenarios de los cultivos, la producción, el tráfico y sus finanzas, la comercialización, el crimen organizado y los demás actores que lo sustentan y, por supuesto, el consumo. Dicho abordaje se plantea a través de programas y proyectos que integren los órdenes nacional, departamental, municipal, local y comunitario; de ahí lo integral que intenta ser la política.

*Inclusiva y diferencial* es otro de los principios mencionados, donde las etapas propias de formulación de políticas públicas toman en cuenta las particularidades geográficas y

ambientales del país, así como las poblaciones afectadas. Enfocado este principio en dicha diferenciación, el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política serán más efectivos y, por consiguiente, permitirán reducir la desigualdad. Lo anterior es posible si este principio se vincula con los otros cinco, en cuanto a que sea articulado, sostenible, participativo, innovador y flexible, y dé muestras de evidencia técnica y científica (Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia, 2019).

Tanto en el PND como en Ruta Futuro se observa la intención del Gobierno nacional de atacar la economía ilegal derivada del narcotráfico, sin limitarse exclusivamente a la erradicación de cultivos. De ahí se desprenden alternativas que transforman la particularidad de las regiones o las zonas donde está más presente el problema. La lectura de estos dos documentos permite inferir que, al crear alternativas diferentes, por ejemplo, para los cultivos ilícitos en dichas regiones, se legitima la política; se entiende, pues, que

[...] la legitimación se consigue cuando un grupo de actores sociales tiene los medios para hacer prevalecer su definición de la realidad y hacer adoptar de manera colectiva un estilo de vida y unas reglas que le acompaña, es decir, ‘que la legitimidad supone el acatamiento voluntario y no tiránico del poder’. (Wilches et al., 2020, p.153)

Un cambio en el estilo de vida supondría, entonces, la facilidad de avanzar en el desarrollo de las poblaciones y, por consiguiente, podrían aparecer nuevas oportunidades de empleo. Ello podría ser factible si, y solo si, la política presenta condiciones de equidad; sin embargo, y aun reconociendo la complejidad del problema, e incluso planteando una política diferenciada, se observa cómo la estrategia central se enfoca nuevamente en lo punitivo, lo cual no resulta novedoso y, probablemente, arrojará los resultados negativos que hasta la fecha se han obtenido, pese a los esfuerzos del gobierno por resolver el problema. Dentro del análisis más sencillo, ello indica que casi nada se ha aprendido de los errores del pasado.

Aun cuando Ruta Futuro presenta los lineamientos por seguir para reducir cultivos ilícitos en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos, a partir de la reforma rural integral, esto se evidencia como el compromiso de Colombia frente a la comunidad internacional en temas de drogas y de la Agenda 2030, mas no como la continuación del compromiso del Estado con un acuerdo de paz firmado.

En esta línea, el Gobierno nacional indica una serie de estrategias que le apuntan al logro de los objetivos trazados en la política. Entre ellas están elaborar los programas que ayuden en la sustitución de cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana; adoptar acciones de interdicción de sustancias químicas y todo aquello utilizado en la producción de drogas ilícitas; afectar el negocio del narcotráfico a través del control marítimo, fluvial, aéreo y terrestre; fortalecer el control y la fiscalización de sustancias químicas para evitar el mal uso; identificar y caracterizar las nuevas sustancias psicoactivas, así como sus dinámicas, de tal manera que permita la creación de políticas para contenerlas y prevenir el consumo, y por último, en cuanto a la comercialización, plantea implementar

[121]

acciones enfocadas en erradicar las zonas donde este fenómeno se identifique (Departamento Nacional de Planeación, 2019b).

Si bien es cierto que Ruta Futuro como política pública responde y va bien dirigida a lo que en la teoría se conoce como la orientación de la política, y a la formulación, la implementación y la evaluación de esta (Aguilar Villanueva, 2007; Behn, 2007; Landau, 2007; Roth Deubel, 2002), aún se encuentra lejos de pensarse a un futuro real, que coincida con la erradicación o, al menos, una reducción del problema. Lo anterior, dado que retoma estrategias como la aspersión aérea y sigue enfocándose en mecanismos más de coacción que de prevención, lo que para autores como Tokatlian y Peter Reuter, mencionados en el análisis hecho por el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia colombiano sobre la heroína en Colombia (2015) —y con quienes los autores de estas líneas están de acuerdo—, son mecanismos que solo han generado más violencia, más corrupción y más mafias, y no han logrado reducir el consumo y, con este, los riesgos que en salud pública implican.

Hasta aquí, la política integral para afrontar el problema de las drogas en Colombia desde Ruta Futuro es bastante optimista e inclusiva tratando de articular elementos que en el pasado no se habían considerado, tales como la población afectada, las particularidades geográficas y el enfoque diferencial. Por tanto, suponer desde lo conceptual que su implementación lleve a salidas positivas del problema resulta fácil, si se tiene en cuenta, por ejemplo, la definición que ofrecen Torres y Santander (2013) de lo que es una política pública: “reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, [que] expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quieren orientar, el desarrollo y cómo hacerlo” (p. 15).

[122] En ese orden de ideas, sería irresponsable decir que la población colombiana no anhela igualdad de oportunidades o no quiere el fin de la violencia que trae la problemática de las drogas —sobre todo, en las regiones—, o que no se persiga el objetivo del bienestar. Puesto lo anterior en contexto desde Ruta Futuro y el PND, es lo que plantea el gobierno; al menos, en los documentos oficiales, eso es lo que se identifica.

Asimismo, se destaca en Ruta Futuro, lo que Torres y Santander (2013) mencionan a partir de la relación entre la política pública y la gestión pública desde la perspectiva pluralista, al descentralizarla (p. 30), o aquello que Guillaume Fontaine indica como el triple cambio con la participación de diversos actores, a escala tanto local y nacional como internacional (Fontaine, 2015). Tal relación se evidencia en la propuesta del gobierno de Iván Duque bajo el principio estratégico del enfoque integral.

Ahora bien, si la relación entre concepto y formulación de política pública en la práctica —como es el caso de Ruta Futuro— presenta una coherencia, y la materialización de esta última depende de las estrategias que dentro de la misma política se planteen en articulación con los actores y la problemática, cabe preguntarse por el paso intermedio que hay entre una y otra, y el cual no es otro elemento sino el de la percepción

de la población por aquello que se va a hacer, lo que se está implementando y cómo se está logrando. Eso depende, en gran medida, de la acción del Estado, el cual es, también en gran medida, quien formula e implementa. Es entonces donde, en un primer momento, se entra a revisar, a través de la técnica de minería de textos, la política Ruta Futuro, y desde la revisión de contenido, a través de la prensa escrita, si el contenido y la temática expresados en la política oficial formulada coinciden y se perciben de la misma forma entre aquello que promueve el Gobierno y lo que difunden los medios de comunicación escritos, y que, al final, será lo que de primera mano recibirá la población como información. Este análisis permitirá identificar, desde otra perspectiva, la eficacia de la implementación de la política frente a las temáticas que se plantean, y si estas son evidenciadas y reconocidas por el público en general, entendido como la población.

## 2. METODOLOGÍA

Para la presente investigación, se hace un análisis de contenido apoyado por técnicas de minería de textos mediante el lenguaje de programación R (R Core Team, 2021), desde la plataforma RStudio. El análisis de contenido se aplica a dos corpus: el primero es el documento de la política Ruta Futuro, y el segundo corresponde a las publicaciones en medios de comunicación escritos que hacen referencia a la misma política. Esto se hace con dos fines: primero, identificar las temáticas principales en cada corpus; y segundo, identificar el nivel de importancia de los tres enfoques *policy-oriented* (GCD, SP o I) en cada corpus. Los enfoques *policy-oriented* y las respectivas subcategorías usadas para el análisis se encuentran en la tabla 1.

Tabla 1. Enfoques-categorías *policy-oriented* y subcategorías

Enfoque-categoría	Subcategorías
Enfoque GCD	<b>Capturas:</b> Publicaciones sobre capturas por producción, tráfico o consumo de drogas ilícitas. <b>Denuncias:</b> Sobre hechos relacionados con la producción, tráfico o consumo de drogas ilícitas. <b>Combate a organizaciones criminales:</b> Publicaciones sobre desarticulación de organizaciones dedicadas a la producción, tráfico o consumo de drogas ilícitas, interdicción a la producción y tráfico de drogas ilícitas incluyendo desmantelamiento de laboratorios o sitios dedicados a estos fines. <b>Estrategia en marcha:</b> Publicaciones sobre acciones o políticas públicas encaminadas a la ejecución de la política internacional de drogas ilícitas diferentes, pero complementarias, de las acciones de capturas, desmantelamientos, incautaciones y fumigaciones. <b>Fumigaciones:</b> Publicaciones sobre fumigaciones a cultivos ilícitos. <b>Incautaciones:</b> Publicaciones sobre incautaciones de drogas ilícitas. <b>Vigilancia:</b> Publicaciones sobre acciones de vigilancia anteriores a la ejecución de estrategias antidroga.
Enfoque SP	<b>Organismos nacionales e internacionales:</b> Publicaciones relacionadas con las diferentes acciones y políticas de organismos nacionales e internacionales orientadas al cambio de enfoque de la GCD a la SP. <b>Legalización/despenalización/regulación:</b> Publicaciones relacionadas con el estatus jurídico de las drogas ilícitas (marihuana).

Enfoque-categoría	Subcategorías
	<p><b>Derechos Humanos:</b> Publicaciones relacionadas con la defensa de los DD. HH. en el contexto de las políticas de drogas dentro del enfoque SP.</p> <p><b>Enfermedad:</b> Publicaciones relacionadas con el énfasis en el estatus de los consumidores de algunas drogas ilícitas, los cuales son calificados como “enfermos”.</p>
Enfoque I	<p><b>Desviación/violencia:</b> Publicaciones en las que se vincula droga con violencia.</p> <p><b>Desviación/pobreza:</b> Publicaciones en las que se vincula droga con pobreza.</p> <p><b>Desviación/inseguridad:</b> Publicaciones en las que se vincula droga con inseguridad.</p> <p><b>Desarrollo territorial:</b> Publicaciones sobre oportunidades para las comunidades derivadas de los recursos en los territorios, y que ofrezcan alternativas al cultivo y el narcotráfico.</p> <p><b>Medio Ambiente:</b> Publicaciones sobre el vínculo entre problemáticas ambientales y drogas ilícitas.</p> <p><b>Derechos Humanos:</b> Publicaciones sobre la relación entre DD. HH. y drogas ilícitas.</p>

Fuente: adaptado y actualizado a partir de Suárez y Cardona (2017).

El corpus de la política Ruta Futuro se separó en cinco documentos: la introducción, los cuatro pilares estratégicos y el pilar transversal. Su estructura detallada se encuentra descrita en la sección 1.3; sin embargo, la delimitación del segundo corpus requiere mayor explicación, y por consiguiente, se hizo un proceso de selección de publicaciones en medios de comunicación mediante la indagación desde el motor de búsqueda de Google con las palabras “ruta futuro” (entre comillas), de forma que solo se devuelvan resultados que tengan este par de palabras de forma consecutiva y en el mismo orden. De los 13.600 resultados que arrojó la búsqueda, se seleccionaron aquellos clasificados como noticias por el buscador, lo que dio como resultado 733 publicaciones. Posteriormente, se seleccionaron los resultados presentes en las fechas entre el 7 de agosto de 2018 (fecha de posesión del gobierno de Duque) y 7 de agosto de 2021, a raíz de lo cual se obtuvieron 119 publicaciones. Finalmente, se eliminaron los resultados que no estuvieran en español y no tuvieran como tema central el narcotráfico (se descartaron, por ejemplo, noticias y entrevistas que presentaran balances generales del gobierno); se tuvieron como selección final 71 publicaciones.

El procedimiento operativo implicó tres etapas, que se aplicaron por separado a cada corpus y corresponden a técnicas específicas de análisis de contenido. La primera fue el análisis de los corpus identificando las palabras con mayor frecuencia, y su representación gráfica mediante nubes de palabras. Luego se procedió al análisis de correlaciones entre palabras para identificar parejas y clústeres de términos. Finalmente, se efectuaron análisis de sentimientos para identificar las emociones preponderantes en cada corpus. La tabla 2 refleja las etapas de este análisis, acompañadas de las herramientas aplicadas a cada corpus.

**Tabla 2.** Técnicas de análisis de contenido: Ruta Futuro vs. publicaciones en medios

Técnica	Herramientas	Corpus		Fuente
		Ruta Futuro	Publicaciones en medios	
1. Análisis de los corpus	Estadísticas descriptivas Nube de palabras	x	x x	Suárez y Cardona (2017) Fellows (2018) Wickham (2021)
	Frecuencias relativas de términos	x	x	Fellows (2018)
2. Análisis de correlaciones	Cálculo de correlaciones	x	x	Feinerer y Hornick (2020)
	Agrupamiento jerárquico (AGNES)		x	Maechler et al. (2021)
3. Análisis de sentimientos	Frecuencia de sentimientos	x	x	Jockers (2015)
	Tendencia temporal de sentimientos		x	Jockers (2015)

Fuente: elaboración propia.

El procedimiento detallado se puede resumir de la siguiente forma: una vez se tiene la definición de los dos corpus, se procede a su limpieza. Esto se refiere al proceso de eliminación de términos sin poder interpretativo, tales como artículos, preposiciones, conjunciones, signos de puntuación y números. Después de dicho proceso, es posible hacer el conteo de términos que permite la creación de nubes de palabras y el cálculo de la frecuencia relativa de los términos, mediante el paquete *Wordcloud* (Fellows, 2018). La frecuencia se calcula, simplemente, como la división entre el número de apariciones del término sobre el total de términos hallados en cada corpus.

[125]

En el caso del corpus de publicaciones en medios, también se hizo un análisis de estadística descriptiva para caracterizar más detalladamente los contenidos. De esa manera fue posible identificar: tipo de medio, género periodístico aplicado, nivel de cercanía con el gobierno del medio de comunicación, y enfoque *policy-oriented* predominante. Respecto a la afinidad ideológica de los medios de comunicación, los autores la calificaron en una escala de 1 a 5, donde 1 es *muy poca afinidad*, 3 es *neutra* y 5 es *muy alta*. Esta calificación requirió revisar los antecedentes de los medios de comunicación, su línea editorial y la postura adoptada en las publicaciones seleccionadas.

La segunda etapa implicó un análisis de relaciones entre términos. Se efectuó un análisis de correlaciones para ambos corpus, que implicó primero seleccionar las palabras que se repiten por lo menos 90 veces, y segundo, la identificación de asociaciones entre estos términos con correlaciones  $> 0.4$ . De esa manera, fue posible establecer un mapa de correlaciones para cada uno de los corpus. Dado que el corpus de las publicaciones en medios se compone de varios documentos de fuentes distintas, es posible realizar

un análisis de agrupamiento jerárquico. Este consiste en una técnica de identificación de clústeres de términos usando métricas de disimilitud y distancia entre pares de observaciones (Espíritu-Sandoval, 2017). Para ser computacionalmente operativa, esta técnica requiere primero la remoción de los términos más dispersos; es decir, los que aparecen en pocos documentos. Luego, con el paquete *Cluster* (Maechler et al., 2021), se hizo el agrupamiento mediante el método *Agglomerative Nesting* (AGNES), el cual es un algoritmo aglomerativo que implica la creación de clústeres individuales de términos, pero que, posteriormente, se van agrupando en clústeres mayores, de acuerdo con una métrica de distancia media.

La tercera etapa consistió en el análisis de sentimientos. El análisis de sentimientos, o minería de opinión, es un conjunto de técnicas de procesamiento de lenguaje natural que busca extraer estados afectivos e información subjetiva de textos. Para realizarlo, se emplearon el paquete *Ziuzhet* (Jockers, 2015) y el diccionario de sentimientos *National Research Council* de Canadá (NRC), que asigna a las palabras una valoración positiva o negativa, y una de ocho emociones (enfado, anticipación, disgusto, miedo, alegría, tristeza, sorpresa y confianza). De esta forma, es posible clasificar los términos y hacer una evaluación global de los sentimientos expresados en un texto o un corpus de textos.

[126] El hecho de que la valoración y la asignación de sentimientos estén predefinidos por el diccionario NRC reduce la posibilidad de sesgos interpretativos por parte de los investigadores; no obstante, cabe precisar que la puntuación asignada a cada término tiene sesgos culturales y generacionales, pues su diseño fue realizado por investigadores norteamericanos que usaron encuestas de personas de la misma región, para evaluar cada palabra (Isasi, 2021). Asimismo, esta clasificación no distingue la negación de un sentimiento: por ejemplo, no hay miedo; tampoco, la carga interpretativa de los signos de puntuación: por ejemplo, las comillas y los signos de admiración. En el caso del corpus de publicaciones en medios, el análisis de sentimientos incluyó un estudio de la evolución temporal de la prevalencia de los sentimientos de acuerdo con la fecha de publicación de cada texto.

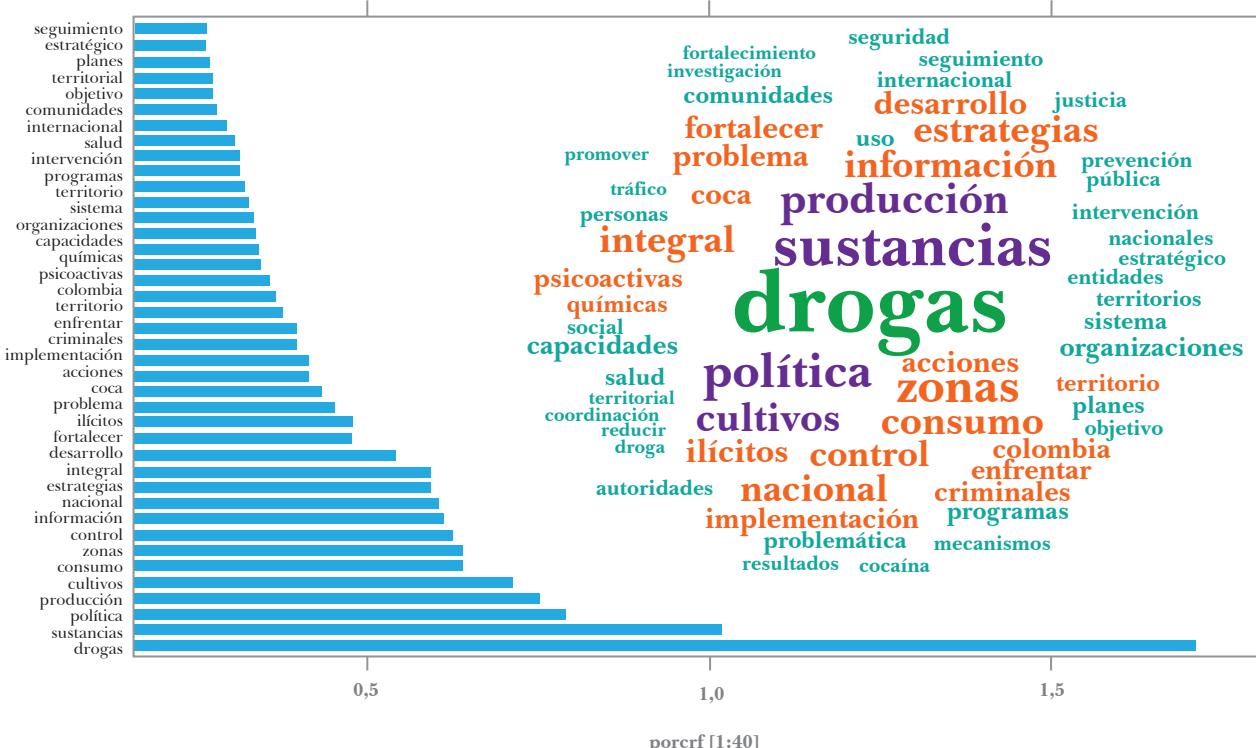
### 3. DISCUSIÓN Y RESULTADOS

#### 3.1 Política Ruta Futuro (corpus 1)

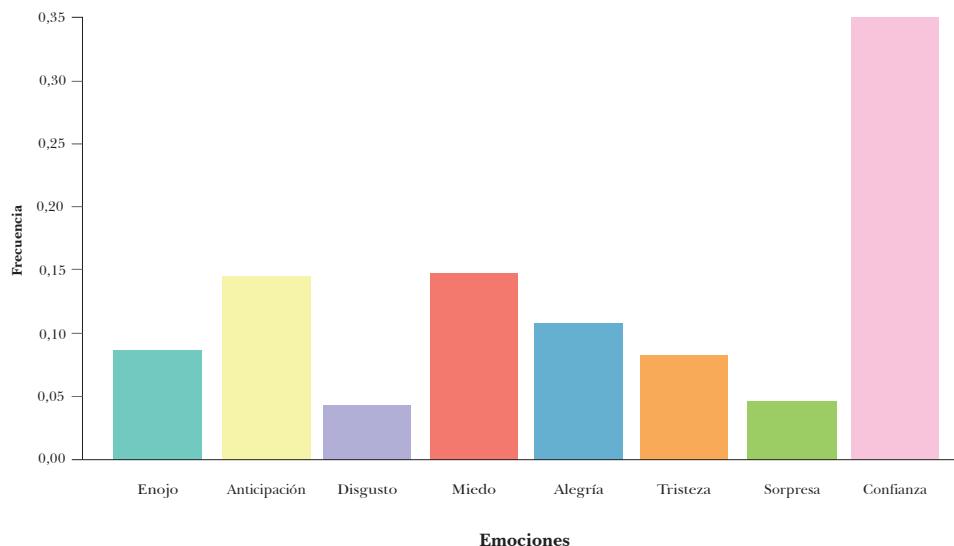
De los resultados del análisis de contenido para la política Ruta Futuro, se observa que, considerando la frecuencia de palabras, predominan términos neutros, sobre los cuales no es posible identificar alguna de las categorías o las subcategorías *policy-oriented* presentadas en la tabla 1 de la metodología. Por ejemplo, *sustancias*, *drogas*, *producción* y *cultivos* son términos aplicables a cualquier enfoque; sin embargo, hay elevada frecuencia de términos tales como *zonas*, *integral* y *desarrollo*, que pueden asociarse al enfoque I. También figuran términos asociados al enfoque GCD, tales como *control*, *ilícitos*, *criminales* y *enfrentar*. Con menor preponderancia, aparecen términos que se puedan asociar a la salud pública, tales como *consumo*, *salud* o *prevención*. Por otro lado, entre las

palabras más frecuentes se destaca la inexistencia de términos que hagan referencia al desmantelamiento o la interdicción, lo cual puede reflejar un enfoque menos coercitivo de la política, pero tampoco aparecen términos asociados al medio ambiente, la legalización o los DD. HH., que son frecuentemente asociados a los enfoques I y SP (Suárez & Cardona, 2017) (figura 1).

**Figura 1.** Frecuencias relativas y nube de palabras de la política Ruta Futuro (corpus 1)



**Figura 2.** Frecuencia de sentimientos en la política Ruta Futuro (corpus 1)



Fuente: cálculos realizados con RStudio.

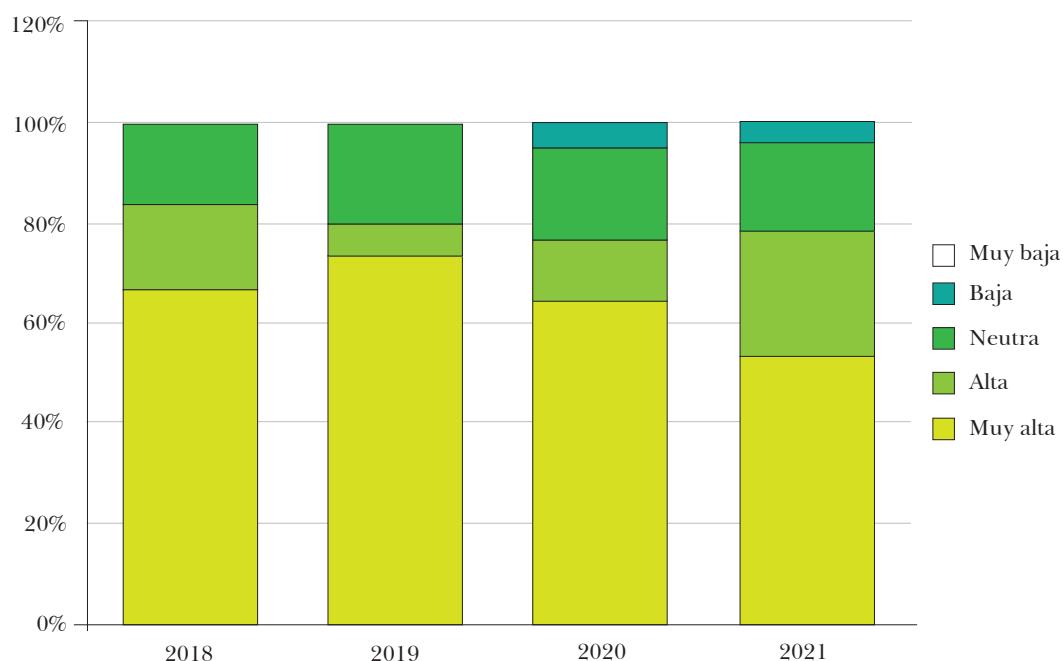
### 3.2 Publicaciones en medios de comunicación (corpus 2)

[128] En esta sección se presentan los resultados del análisis de contenido al segundo corpus, y su comparación con el corpus 1. En este caso se incluyó un análisis de estadística descriptiva de las publicaciones. Algunos detalles sobre la estructura del corpus se presentan en los anexos 2, 3 y 4. Coinciendo con los géneros periodísticos identificados por Acevedo (2013) respecto a las drogas ilícitas, se encuentra que la mayor parte de las publicaciones pertenecen a los géneros de noticia (62 %), informe (11 %) y entrevista (8 %). Si se suman las noticias con los artículos breves, se alcanza el 66 % de las publicaciones. Aunque es normal que la mayor parte de las publicaciones de los medios escritos pertenezcan a estos géneros, preocupa que haya baja o nula participación de géneros periodísticos que contribuyen más en la deliberación pública, tales como el reportaje (3 %) o la crónica (0 %).

Otra preocupación es la independencia de los medios de comunicación que publicaron noticias sobre la política Ruta Futuro, lo cual se evidencia si se considera el caso de las entrevistas (8 %), las cuales fueron todas realizadas por el mismo medio de comunicación (*El Tiempo*), que tiene elevada afinidad al gobierno. Además, cinco de las seis entrevistas fueron a representantes del gobierno, y una, a un alto delegado de las Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esto se traduce en un empobrecimiento de la discusión pública, al no darle visibilidad a la multiplicidad de actores afectados por la política antidrogas. Todas las entrevistas a representantes del gobierno tuvieron como temática central cuestiones asociadas al enfoque GCD; es decir, cuando los representantes del gobierno tuvieron la oportunidad no priorizaron el enfoque I, pregulado en la política.

La elevada participación de los medios favorables al gobierno puede evidenciarse en la figura 3; sin embargo, a lo largo del periodo analizado, la participación de los medios afines fue bajando lo cual se reflejó en que la favorabilidad promedio de las publicaciones fuera también bajando con el tiempo. Esto puede considerarse un resultado esperable, tomando en cuenta el desgaste natural que tienen los gobiernos y la pronunciada caída en la credibilidad del gobierno de Duque, que se ha reflejado en el paro de 2020 y en las encuestas (Richard & González, 2020). Por lo tanto, es posible que en la medida en que la audiencia ejerce un efecto de *agenda-setting* sobre los medios, estos prefieran publicar menos notas favorables a un gobierno impopular.

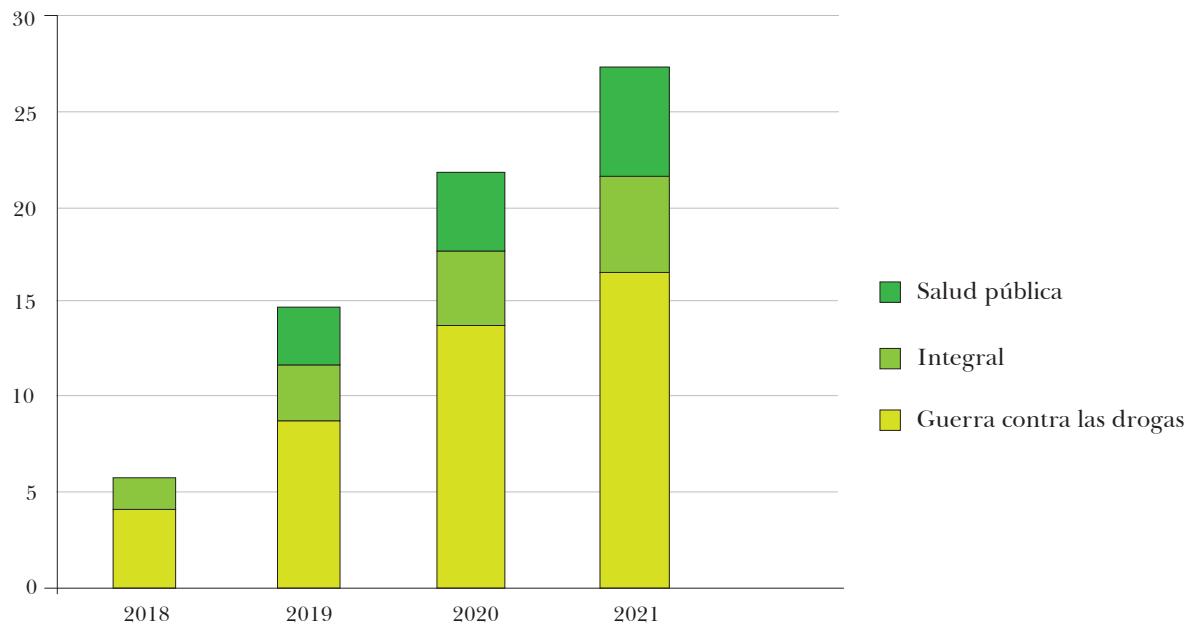
**Figura 3.** Afinidad promedio con el Gobierno nacional de las publicaciones en medios (corpus 2)



Fuente: elaboración propia, a partir del corpus 2.

Como se puede apreciar en la figura 4, aunque cabría esperar que el interés en la política fuera mayor en los primeros meses después de su lanzamiento, el número de artículos sobre Ruta Futuro ha venido aumentando desde diciembre de 2018 (momento en que aparecieron las primeras notas tras la publicación de la política). De acuerdo con las categorías señaladas en la sección 1.1, el enfoque temático predominante identificado en las publicaciones es el GCD, aunque ha reducido ligeramente su participación porcentual (del 66,7 % en 2018, al 60,7 % en 2021) para darles mayor importancia a los enfoques SP e I, los cuales se mantuvieron empatados en participación en los años 2019 y 2020, mientras que el enfoque SP aumentó ligeramente en 2021. Estos resultados contrastan con lo hallado en el corpus de la política, donde había mayor balance de los enfoques *policy-oriented*.

**Figura 4.** Enfoques *policy-oriented* predominantes en las publicaciones en medios (corpus 2)



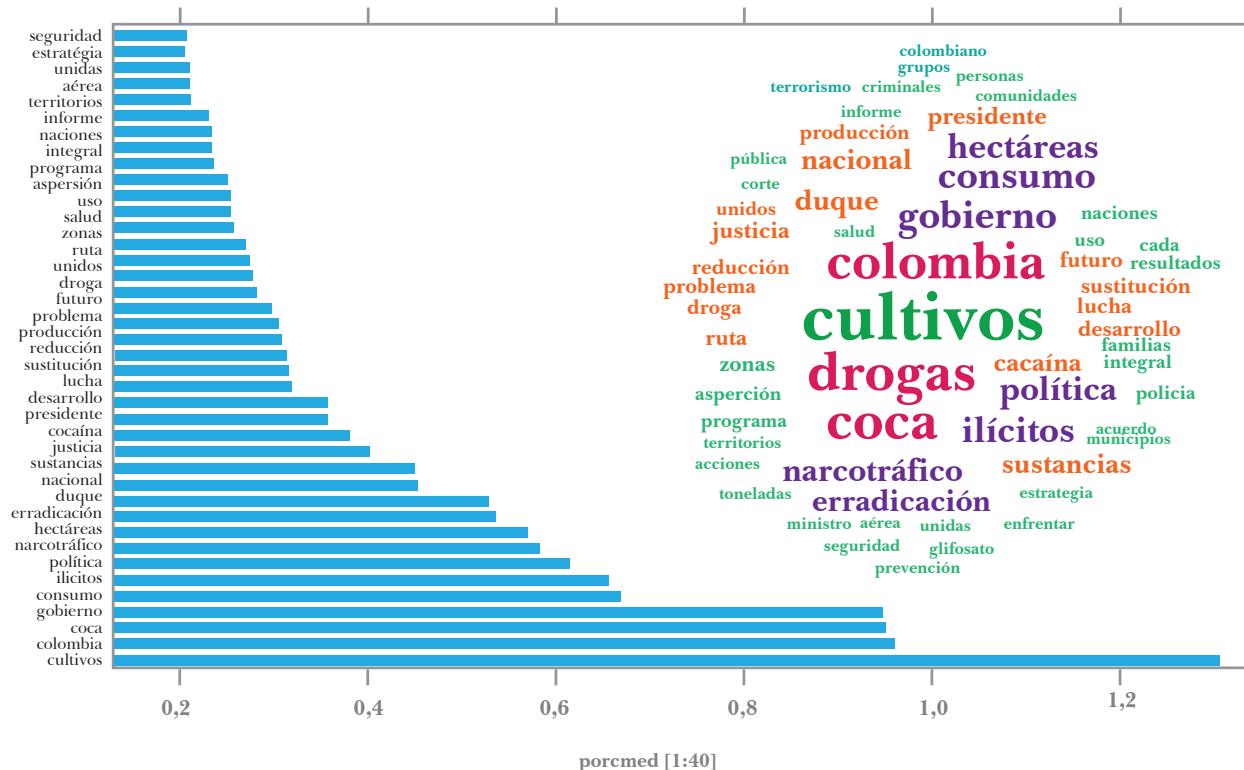
Fuente: elaboración propia, a partir del corpus 2.

[130] Si se clasifican las publicaciones con respecto a la relación identificada con los cinco pilares de la política Ruta Futuro, se percibe que el pilar de reducción de la disponibilidad de las drogas es el que tiene mayor participación desde 2019. El de reducción del consumo tiene el segundo lugar en la mayoría de los años, seguido por el pilar de transversalidad. El pilar de desarticulación de las organizaciones criminales nunca supera el 7% de la participación, mientras que el de afectación de las economías ilícitas solo aparece en 2018 y 2019. Esto muestra cómo hay un pronunciado desbalance en la atención que los pilares de la política tienen en los medios de comunicación.

Respecto a la frecuencia de palabras, como se muestra en la figura 5, se observa que los términos más relevantes están relacionados con la producción y la comercialización de la droga, incluyendo, a diferencia de la política de Ruta Futuro, el término *narcotráfico*. Esto evidencia, una vez más, el uso de palabras o términos relacionados más con el discurso tradicional GCD. En particular, la figura 6 muestra cómo la discusión en medios se concentra en términos menos diversos que los expuestos en la política y los objetivos del pilar 2 de la Ruta Futuro, referente a reducir la disponibilidad de drogas ilícitas. *Cultivos* se posiciona como la palabra más usada, seguida de *drogas*, mientras que términos como *ilícitos*, *hectáreas* y *erradicación* ganan relevancia, en comparación con la política. Por otra parte, el término *integral*, y otros asociados a una consideración más amplia de la política antidrogas, tales como *salud*, *problemática* o *sistema*, pierden importancia relativa; incluso, salen de la lista de las 40 palabras más frecuentes. Asimismo, términos asociados a

fenómenos vinculados con las rentas criminales y sus flujos financieros, tales como *lavado de activos* o *delincuencia organizada*, no aparecen a menudo en la política ni en los medios.

**Figura 5.** Frecuencias relativas de publicaciones en los medios, y nube de palabras de publicaciones de medios (corpus 2)



DOSSIER: BALANCES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS

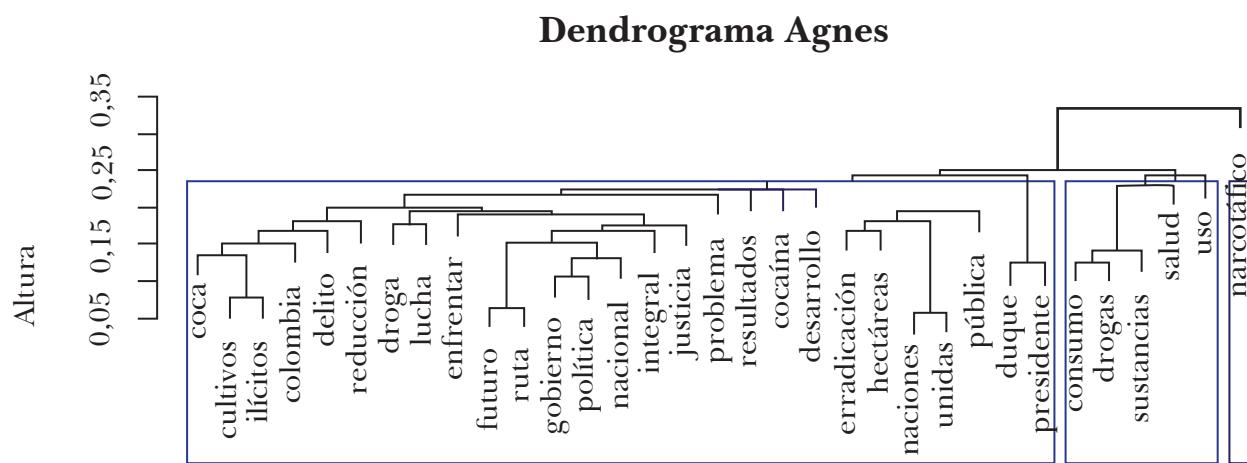
[131]

Fuente: cálculos realizados con RStudio.

Fijando un nivel de dispersión del 0,6 —es decir, manteniendo los términos que aparecen en el 60% de los documentos—, se aplicó la técnica de agrupamiento jerárquico. Fue así como se obtuvieron los 45 términos incluidos en el dendrograma AGNES, que se muestra en la figura 6. En dicho gráfico, la altura (*height*) se refiere a la frecuencia de cada término, y su ubicación indica las agrupaciones o los clústeres de palabras que tienden a aparecer cercanas en los textos estudiados. Se decidió agrupar las palabras en tres clústeres (rectángulos azules) para evaluar si las publicaciones en medios corresponden a los tres enfoques *policy-oriented* identificados en el marco teórico. El primer clúster de izquierda a derecha es el más grande, e incluye varios términos disímiles, aunque por frecuencia se destacan *desarrollo, cocaína y resultados*. Otros términos que se destacan son *reducción, delito y justicia e integral*. Dadas las características de este clúster, se aprecia una cercanía al enfoque I. El segundo clúster incluye las palabras *uso, salud, sustancias, drogas y consumo*, que se vinculan al enfoque SP. Finalmente, el tercer clúster se compone de una sola palabra: *narcotráfico*, la cual se vincula al enfoque GCD. En este se evidencia que el término *salud* tiene elevada frecuencia y tiene elevada cercanía a términos como

uso, sustancias y consumo. Esto puede explicarse por la creciente preocupación que los temas asociados a la demanda doméstica y el consumo tienen en la opinión pública, y los cuales generan audiencia para los medios de comunicación. También es relevante señalar el agrupamiento entre los términos *coca*, *cultivos*, *ilícitos*, *Colombia*, *delito* y *reducción*, pues, aunque se vinculan con otros temas asociados a una política integral, reflejan que todavía predomina en los medios la interpretación de los cultivos de coca como un problema con connotaciones judiciales, en vez de un problema vinculado al desarrollo territorial o a la inclusión social.

**Figura 6.** Dendrograma de publicaciones en los medios

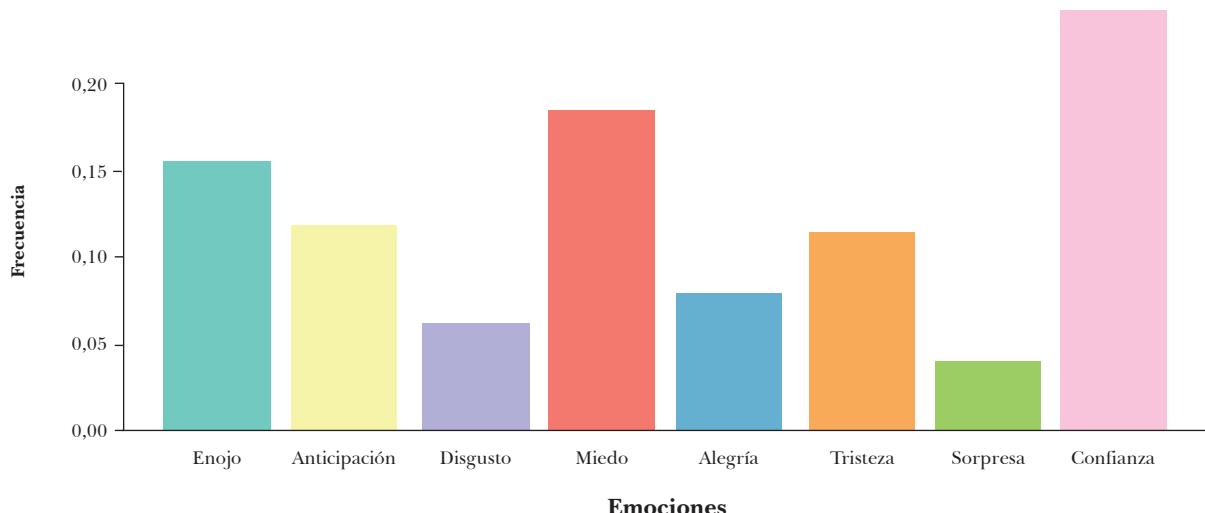


Fuente: elaboración propia, con RStudio.

Un análisis de correlaciones de términos, según se muestra en el anexo 5, revela que hay una elevada importancia de la coca por encima de la cocaína, tanto en el número de términos con los cuales hay conexión como en los valores de las correlaciones. Esto indica la elevada importancia que sigue teniendo el cultivo en la discusión del narcotráfico, mientras que eslabones superiores en la cadena de valor (como la producción de cocaína) resultan menos priorizados en los medios de comunicación. En este caso, el análisis de sentimientos arroja que, si bien el sentimiento de mayor frecuencia es la confianza, los de connotación negativa, como el miedo y el enojo, incrementan sus apariciones, como puede observarse en la figura 7.

Al comparar la frecuencia de los sentimientos en el caso de la política y de los medios, puede apreciarse que las emociones negativas aumentan considerablemente su proporción, mientras que el nivel de confianza bajó. Este resultado puede tener diferentes explicaciones. Por un lado, mientras que un documento de política busca expresar emociones neutras, o incluso positivas, asociadas a las posibilidades de implementación, las publicaciones en medios tienden a emplear emociones más fuertes, usualmente negativas, que pueden

**Figura 7.** Frecuencia de sentimientos en los medios

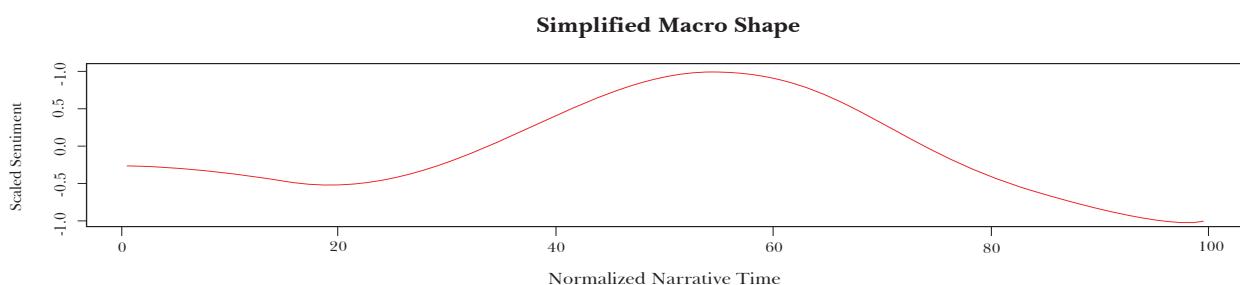


Fuente: cálculos realizados con RStudio.

traducirse en mayor audiencia (Orgeret, 2020). Otra interpretación es que el gobierno no prioriza o tiene dificultad para comunicar su discurso a los medios y proponer otras interpretaciones de la lucha contra las drogas; sin embargo, esta interpretación puede ser apresurada, teniendo en cuenta la cercanía evidenciada entre el Gobierno nacional y buena parte de los medios que publicaron sobre la política Ruta Futuro.

Para tener una mejor comprensión del comportamiento de las emociones en el corpus de publicaciones, se decide visualizar la evolución temporal de los sentimientos en las publicaciones seleccionadas. Asignando valoraciones diferentes a las emociones positivas y negativas, es posible obtener los gráficos de Syuzhet (Jockers, 2015) que permiten un análisis cuantitativo de la tendencia temporal de los sentimientos analizados.

**Figura 8.** Tendencia temporal de sentimientos



Fuente: cálculos realizados con RStudio.

La figura 8, que suaviza y normaliza la tendencia temporal, facilita la interpretación de los resultados. Es así como se puede evidenciar que las emociones neutras ligeramente negativas predominan inicialmente; luego hay puntuaciones muy elevadas para las emociones positivas, que se asocian a los resultados en la reducción de cultivos ilícitos a finales de 2019 (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC], Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos [SIMCI], 2020), pero la tendencia se revierte totalmente en la segunda mitad del periodo considerado. En este caso es evidente que a las preocupaciones por la pandemia de COVID-19 y el estallido social en Colombia, se suma la preocupación por el aumento en la productividad tanto del cultivo como de la producción de cocaína (UNODC & SIMCI, 2021). Se reconoce que puede haber otras razones que explican la tendencia temporal, como el desgaste usual que tienen los gobiernos cuando se hace necesario contrastar las intenciones manifestadas en la política con las limitaciones de su implementación. Asociado a lo anterior, parece evidenciarse que el posicionamiento de un discurso con enfoque de política integral antidrogas no se pudo sostener, en la medida en que los mensajes del gobierno tendieron a orientarse al enfoque GCD.

## CONCLUSIONES

[134] El presente artículo tuvo como objetivo analizar el proceso comunicativo de la política antidrogas Ruta Futuro frente a los medios de comunicación escritos. A tal efecto, se desarrolló un análisis de contenido basado en técnicas de minería de datos. Para lograrlo, se empleó una perspectiva *policy-oriented*, a fin de identificar y describir los enfoques de política, así como los pilares tenidos en cuenta por el gobierno para definir el problema de las drogas y, por lo tanto, para diseñar la política Ruta Futuro. Se logra observar la intención de definir el fenómeno de una forma más integral interpretándolo como un problema de seguridad, de salud pública, de consumo y de producción. Luego, a partir de estos marcos, se hizo un análisis de contenido de la política y de las noticias publicadas en medios de comunicación escritos, relacionadas con la lucha contra las drogas, y que mencionaran explícitamente la política Ruta Futuro. Finalmente, se comparó con el ejercicio de la primera etapa, para así poder detallar la relación directa entre el discurso oficial de la política antidrogas y el discurso usado en los medios de comunicación.

Por un lado, los medios y el Gobierno coinciden de manera relevante en el uso de términos como *cultivos*, *drogas* y *consumo*; esto, al comparar la nube de palabras y las frecuencias relativas. Sin embargo, la política oficial, de acuerdo con la minería de textos, prioriza un enfoque I, incorporando entre los elementos diferenciadores el desarrollo territorial y la inclusión social, así como las nuevas sustancias psicoactivas, que en el caso de los medios poco se toman en cuenta y se mantienen en el plano puramente del consumo y la criminalidad. Por otro lado —y no solo como hallazgo, sino como pauta de análisis— está la frecuencia de sentimientos, que muestra una diferencia significativa —y donde el Gobierno nacional se presenta más optimista al confiar en la política planteada— y unos medios que reflejan un creciente escepticismo sobre la efectividad de esta, asociada a la molestia a raíz de los resultados contradictorios.

Una cuestión que vale la pena plantear en este punto es la eficacia de la comunicación de la política por parte del gobierno. Desde una perspectiva de *agenda-setting*, se puede afirmar que el gobierno mantuvo una eficacia relativamente alta, aunque decreciente a la hora de imponer la agenda sobre la política antidrogas en los medios de comunicación. Esto, considerando que la mayor parte de los medios que informaron sobre la política son medios con elevados niveles de cercanía al gobierno y reprodujeron los mensajes (Orgeret, 2020) del gobierno, sin contrastar lo suficiente con opiniones alternativas. Dado lo anterior, la tendencia creciente en los medios de comunicación a priorizar el enfoque GCD puede explicarse parcialmente por una inconsistencia del gobierno entre lo que manifestó en la política Ruta Futuro y lo que efectivamente está comunicando a los medios; no obstante, también se reconoce que otros factores hacen que los medios les den poca visibilidad a los enfoques I y SP: en particular, las preferencias de las audiencias, que tienden a priorizar las noticias sobre crimen sobre los reportajes respecto el desarrollo territorial o la divulgación científica respecto a los mecanismos de las adicciones.

Esta inconsistencia entre las intenciones manifestadas de la política y las prioridades efectivas del gobierno también se evidencia en las prioridades presupuestales expresadas por el mismo gobierno (Consejo Nacional de Estupefacientes, 2019); en específico, el pilar 2 de la política Ruta Futuro, referente a la reducción de la disponibilidad de drogas, tiene un presupuesto de 4,2 billones de pesos, correspondientes al 95 % del presupuesto asignado a toda la política. Además, entre los objetivos de este pilar, el de reducir los cultivos ilícitos tiene asignados 4,1 billones de pesos (el 93 % del presupuesto de toda la política). Esta elevada priorización de los recursos en el enfoque GCD se corresponde con la concentración de temas que siguen dominando la discusión en medios de comunicación sobre la política antidrogas, como se pudo evidenciar con el análisis de contenidos efectuado en esta investigación.

A pesar de las coincidencias lejanas, de las diferencias y de los desaciertos, se pueden percibir dos ideas en común. La primera, relacionada con la interpretación de la política antidrogas como un problema de producción y seguridad, tal cual ha sucedido durante las últimas tres décadas, con un enfoque prohibicionista y de represión contra los productores. Y la segunda, una ausencia de las instituciones y de otros actores indirectos que, teóricamente, deberían ser tenidos en cuenta, pero que en los hallazgos poco o nada se mencionan. Ello pone en evidencia las dificultades para cambiar la postura tradicional, cargada de creencias y prejuicios poco consistentes con la evidencia técnica y científica, y que alejan las posibilidades de implementar una política de carácter integral, que, se esperaba, podría llegar a ser más fácil desde la firma del acuerdo para el fin del conflicto firmado, en 2016.

Asimismo, la agenda internacional en política antidrogas es un factor determinante para el diseño de la política en el orden nacional; sin embargo, el prohibicionismo demuestra que el efecto en la percepción de logro es negativo con respecto a la transformación hacia un enfoque de tipo social. Dicho abordaje se evidencia en los hallazgos al demostrarse la frecuencia de sentimientos negativos con una política de carácter punitivo.

En consecuencia con lo anterior, aunque la política tiene un enfoque integral, los medios no la transmiten, y de esa manera ponen de manifiesto el vacío entre lo planeado —por el gobierno—, lo expresado —por los medios— y lo recibido —por la población—. Es decir, existe una desarticulación en el proceso de la política pública que impide su materialización y, por consiguiente, una forma diferente de percibir, entender, representar y mitigar el problema para ser abordado y tratado tanto por la sociedad como por el Estado. En tanto dicha brecha no se cierre, difícilmente las intenciones manifestadas en la política Ruta Futuro tendrán credibilidad.

## REFERENCIAS

- Acero, C., & Machuca, D. (2021). The substitution program on trial: progress and setbacks of the peace agreement in the policy against illicit crops in Colombia. *International Journal of Drug Policy*, 89, 103158. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103158>.
- Acevedo, E. (2013). Drogas ilegales: un análisis de contenido sobre el tratamiento periodístico dado al tema en tres diarios colombianos. *Folios, revista de la Facultad de Comunicaciones*, (28), 91-114.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio*. Miguel Ángel Porrúa.
- Avilés, W. (2018). *The drug war in Latin America: Hegemony and global capitalism*. Routledge Taylor & Francis Group.
- [136] Badillo, Á., Mastrini, G., & Marenghi, P. (2015). Teoría crítica, izquierda y políticas públicas de comunicación: el caso de América Latina y los gobiernos progresistas. *Comunicación y sociedad*, (24), 95-126.
- Behn, R. D. (2007). El análisis de políticas y la política. En Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio* (pp. 275-280). Miguel Ángel Porrúa.
- Bonilla, J., García, M., Patiño, A., & Restrepo, A. (2020). Problemática del consumo de estupefacientes en Colombia, ¿criminalización o atención integral? *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, (15-16), 119-142.
- Bracho, Á. (2018). Tratamiento sobre política y economía en la prensa nacional tras el 15 octubre de 2017. Análisis de contenido. *Telos*, 20(3), 537-558.
- Chevallier, J. (1986). *Science administrative*. PUF.
- Collins, J. (2021). *How can we end the war on drugs?* Drugs and Development Hub. London School of Economics and Political Science (LSE). <https://www.lse.ac.uk/research/research-for-the-world/politics/how-can-we-end-the-war-on-drugs>
- Collins, J., & Torres, A. K. (2021). Colombia, the drug wars and the politics of drug policy displacement – from La Violencia to UNGASS 2016. *Journal of Illicit Economies and Development*, 3(2), 190-205. <http://doi.org/10.31389/jied.93>
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (2009, 11 de febrero). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. [http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento\\_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf](http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf)
- Consejo Nacional de Estupefacientes (2019). *Plan de Acción de la Política Ruta Futuro 2019- 2022*. Bogotá.

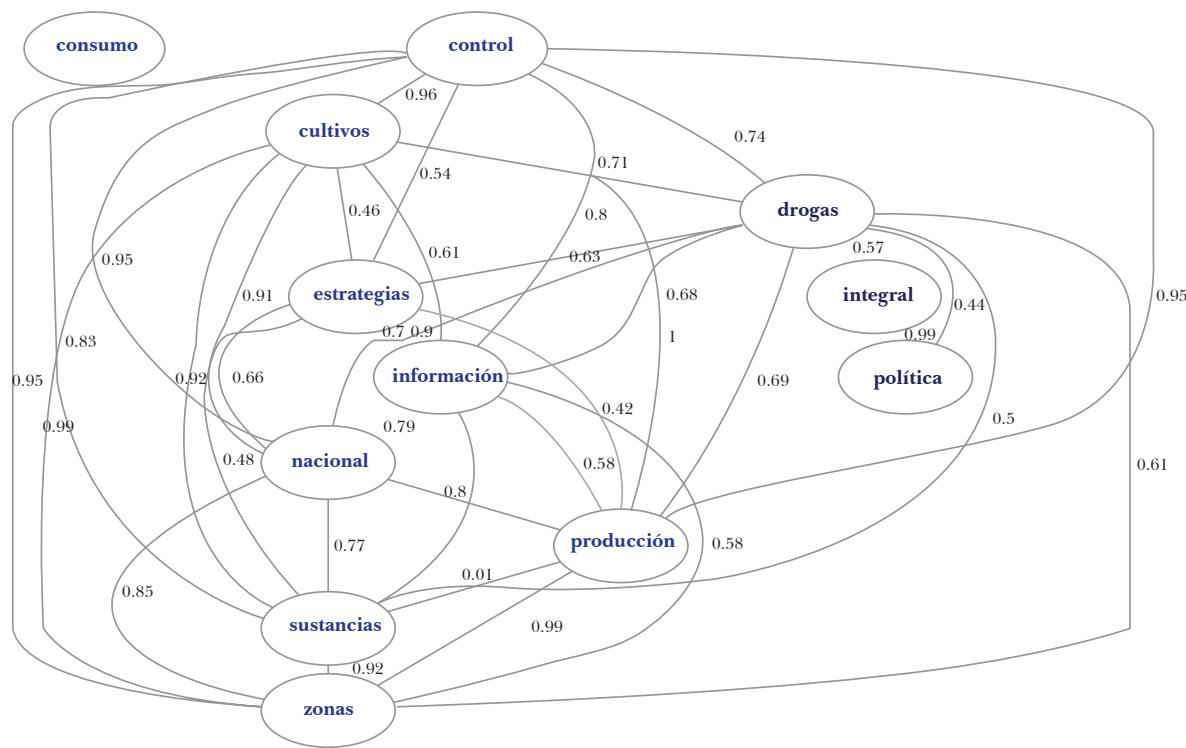
- Cooper, J. (2018). The United States, Mexico, and the war on drugs in the Trump administration. *Willamette Journal of International Law and Dispute Resolution*, 25(2), 234-301.
- Coyne, C. J., & Hall, A. (2017). Four decades and counting: The continued failure of the war on drugs. *Cato Institute Policy Analysis*, (811).
- Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M., Buxton, J., Cepeda J., Comfort, M., Goosby, E., Goulão, J., Hart, C., Horton, R., Kerr, T., Madrazo-Lajous, A., Lewis, S., Martin, N., Mejía, D., Mathiesson, D., Obot, I., Ogunrombi, A., ...Beyrer, C. (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, 387(10026), 1427-1480.
- Dearing, J. W., Rogers, E. M., & Rogers, E. (1996). *Agenda-setting* (Vol. 6). Sage.
- Decreto 2897 de 2011. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Agosto 11 de 2011. DO. N.º 48158.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019a). *Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Retos, estrategias y metas. Todo lo que no le han contado del Plan.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Resumen-2018-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-Pacto-por-Colombia-pacto-por-la-equidad-2018-2022.pdf>
- Durán-Martínez, A. (2018). *The politics of drug violence: criminals, cops, and politicians in Colombia and Mexico.* Oxford University Press.
- [137]
- Espíritu-Sandoval, K. Y. (2017). Construcción de una memoria organizacional a partir de textos no estructurados usando herramientas de minería de texto. *Cuadernos de Reflexión: antecedentes de investigación sobre los procesos de gestión y del aprendizaje en los Proyectos de Aplicación Profesional*, 57-59.
- Feinerer, I., & Hornik, K. (2020). *TM: Text Mining Package. R package version 0.7-8.* <https://CRAN.R-project.org/package=tm>
- Felbab-Brown, V. (2020). *Detoxifying Colombia's Drug Policy: Colombia's counternarcotics options and their impact on peace and state building.* The Brookings Institution.
- Fellows, I. (2018). *Wordcloud: Word Clouds. R package version 2.6.* <https://CRAN.R-project.org/package=wordcloud>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos.* Anthropos Editorial.
- Gaviria, A., & Mejía, D. (2011) (Comps.) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos.* Universidad de los Andes.
- Guerra-Molina, R., & Badillo-Sarmiento, R. (2021). Desecuritización y securitización del narcotráfico en el marco del Acuerdo de Paz en Colombia. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (29), 8-27.
- Hulsman, L. (1991). The abolitionist case: Alternative crime policies. *Israel Law Review*, 25(3-4), 681-709.  
doi:10.1017/S0021223700010694

- Isasi, J. (2021). Análisis de sentimientos en R con 'syuzhet. *Programming Historian en español* 5. <https://doi.org/10.46430/phes0051>.
- Jockers, M. L. (2015). *Syuzhet: Extract Sentiment and Plot Arcs from Text*. <https://github.com/mjockers/syuzhet>
- Kang, A., Ren, L., Hua, C., Dong, M., Fang, Z., & Zhu, M. (2021). Stakeholders' views towards plastic restriction policy in China: Based on text mining of media text. *Waste Management*, 136, 36-46.
- Keefer, P., Loayza, N., & Soares, R. R. (2010). Drug prohibition and developing countries: Uncertain benefits, certain costs. *Innocent bystanders: Developing countries and the War on Drugs*, 13.
- Laborda Gil, X. (2012). Lágrimas de cocodrilo. Análisis del discurso político. *Pragmalingüística*, (20), 302-304
- Landau, M. (2007). El ámbito propio del análisis de políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio* (pp. 275-280). Miguel Ángel Porrúa.
- Lawlor, A. (2018). Media and public policy. En L. Dobuzinskis & M. Howlett (Eds.), *Policy analysis in Canada* (pp. 351-368). Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt22rbkbb.22>
- Londoño Berrío, H. L., & Restrepo Parra, A. (2011). Guerra contra las drogas, populismo punitivo y criminalización de la dosis personal. *Estudios Políticos*, (39), 141-167. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429067007>
- Maechler, M., Rousseeuw, P., Struyf, A., Hubert, M., & Hornik, K. (2021). *Cluster: Cluster Analysis Basics and Extensions*. R package version 2.1.2.
- [138] Ministerio de Justicia y del Derecho de la República de Colombia. (2019). *Ruta Futuro: Política integral para afrontar el problema de las drogas*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA\\_RUTA\\_FUTURO\\_ODC.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia. (2015). *La heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública. Análisis de la evidencia y recomendaciones de política*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-la\\_heroina\\_en\\_colombia\\_produccion\\_impacto\\_salud.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-la_heroina_en_colombia_produccion_impacto_salud.pdf)
- Ministerio de Justicia y del Derecho, Observatorio de Drogas de Colombia. (2021). *Situación del consumo de drogas en Colombia*. <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Situaci%C3%B3n-consumo.aspx>
- Moore, L. D., & Elkavich, A. (2008). Who's using and who's doing time: incarceration, the war on drugs, and public health. *American Journal of Public Health*, 98(Supplement 1), S176-S180.
- Nadelmann, E. A. (1992). Thinking seriously about alternatives to drug prohibition. *Daedalus*, 121(3), 85-132. <http://www.jstor.org/stable/20027122>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2010*. UNODC-SIMCI.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI). (2021). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. UNODC-SIMCI.
- Orgeret, K. S. (2020). Discussing emotions in digital journalism. *Digital Journalism*, 8(2), 292-297.

- Park, C., & Yong, T. (2017). Prospect of Korean nuclear policy change through text mining. *Energy Procedia*, 128, 72-78.
- Pastrana Buelvas, E., & Gehring, H. (2018) (Eds). *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales*. Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer KAS.
- Pastrana Buelvas, E., Villota, H. A. M., & Burgos, G. M. A. (2021). El discurso y la acción exterior del gobierno de Iván Duque: ¿la ideologización de la política exterior colombiana? En Pastrana Buelvas & Reith, S. (Eds), *La política exterior de Iván Duque: una mirada de sus primeros dos años* (pp.109-174). Fundación Konrad Adenauer, CRIES.
- Peñaranda, L. (2010). *Tres décadas de noticias en la prensa colombiana sobre drogas ilícitas*. Universidad del Rosario.
- Procuraduría General de la Nación (PGN). (2020). *Segundo Informe al Congreso: Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2019-2020*. Septiembre. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz%202019%202020.pdf>
- R Core Team (2021). *R: A language and environment for statistical computing*. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <https://www.R-project.org/>
- Richard, E., & González, A. (2020). Colombia: El pulso por el liderazgo. *Más poder local*, (41), 31-33.
- Robinson, P. (2000). The policy-media interaction model: Measuring media power during humanitarian crisis. *Journal of Peace Research*, 37(5), 613-633.
- Roth Deubel, A.-N. (2002). *Políticas públicas. formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora. [139]
- Rubiano, S., & Martín, B. J. (2016). ¿La pipa de la paz? Los derechos humanos, el medio ambiente y la reforma de las políticas sobre drogas en el (pos)conflicto colombiano. En H. Alviar García & I. C. Jaramillo Sierra, *Perspectivas jurídicas para la paz* (pp. 93-137). Universidad de los Andes.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy process* (pp. 189-220). Westview Press.
- Santander, J. (2020). Narrative reinventions as cognitive mechanisms for public policy stability: the case of anti-drug policy in Colombia. *Revista de Administração Pública*, 54(6), 1613-1631. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190442x>
- Sarmiento Hernández, E. A., Rojas-Guevara, J. U., & Rojas Guevara, P. J. (2020). Incidencia del proceso de paz con las FARC en la política antidrogas de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(32), 816-837. <https://doi.org/10.21830/19006586.632>
- Smith, C. L., Hooks, G., & Lengefeld, M. (2014). The war on drugs in Colombia: The environment, the treadmill of destruction and risk-transfer militarism. *Journal of World-Systems Research*, 185-206.
- Suárez, M. C., & Cardona, Y. C. (2017). ¿Los medios promueven una opinión pública deliberativa sobre la criminalización internacional de la droga? Análisis de contenido en *El Tiempo* y *El Espectador*. *Cuadernos de Ciencias Políticas*, (8), 49.
- Tickner, A. (2014). Legalización de las drogas: entre las políticas de seguridad y la salud pública. *Trans-Pasando Fronteras*, (5), 21-28.

- Tickner, A., & Cepeda, C. (2011). Las drogas ilícitas en relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía Londoño (Comps.), *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 205-234). Ediciones Uniandes.
- Torres Melo, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP Ediciones.
- Vélez, M. A. (2020). *¿Tenemos que replantear la política de drogas?* Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED). Universidad de los Andes. <https://cesed.uniandes.edu.co/tenemos-que-replantear-la-politica-de-drogas/>
- Vélez, M. A., & Lobo, I. (2019). Challenges of organised community resistance in the context of illicit economies and drug war policies: Insights from Colombia. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(1), 72–79. <http://doi.org/10.31389/jied.15>
- Volkow, N. D., & Morales, M. (2015). The brain on drugs: from reward to addiction. *Cell*, 162(4), 712-725.
- Wickham, H., François, R., Henry, L., & Müller, K. (2021). *DPLYR: A Grammar of Data Manipulation*. R package version 1.0.5. <https://CRAN.R-project.org/package=dplyr>
- Wilches Tinjacá, J. A., Ruiz Collantes, X., & Guerrero Sierra, H. F. (2020). Estados en pandemia y narcopopulismos reinventados: consolidación del “narco” como orientador de sociedades ilegales, pero legítimas. *Ánalisis Político*, 33(100), 146-166. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n100.93409>
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: structure, limitations, Prospects. En P. A. Sabatier, *Theories of the Policy process* (pp. 65-92). Westview Press.
- [140]
- Zittoun, P. (2009). Understanding policy change as a discursive problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 65-82.

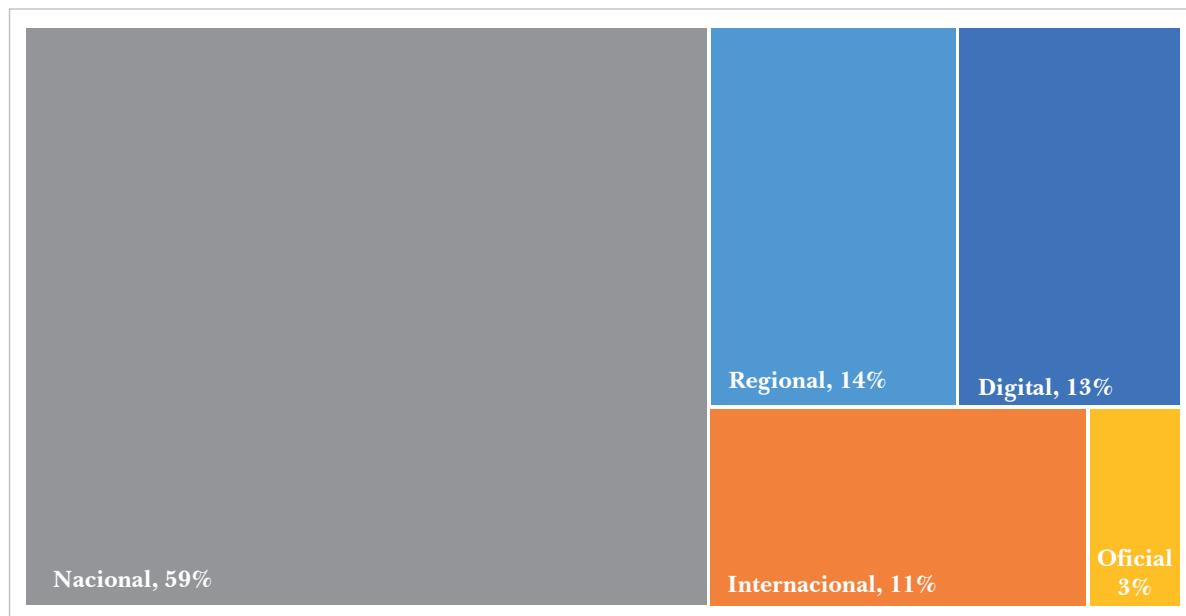
Anexo 1. Mapa de correlaciones de términos más conectados de la política Ruta Futuro



[141]

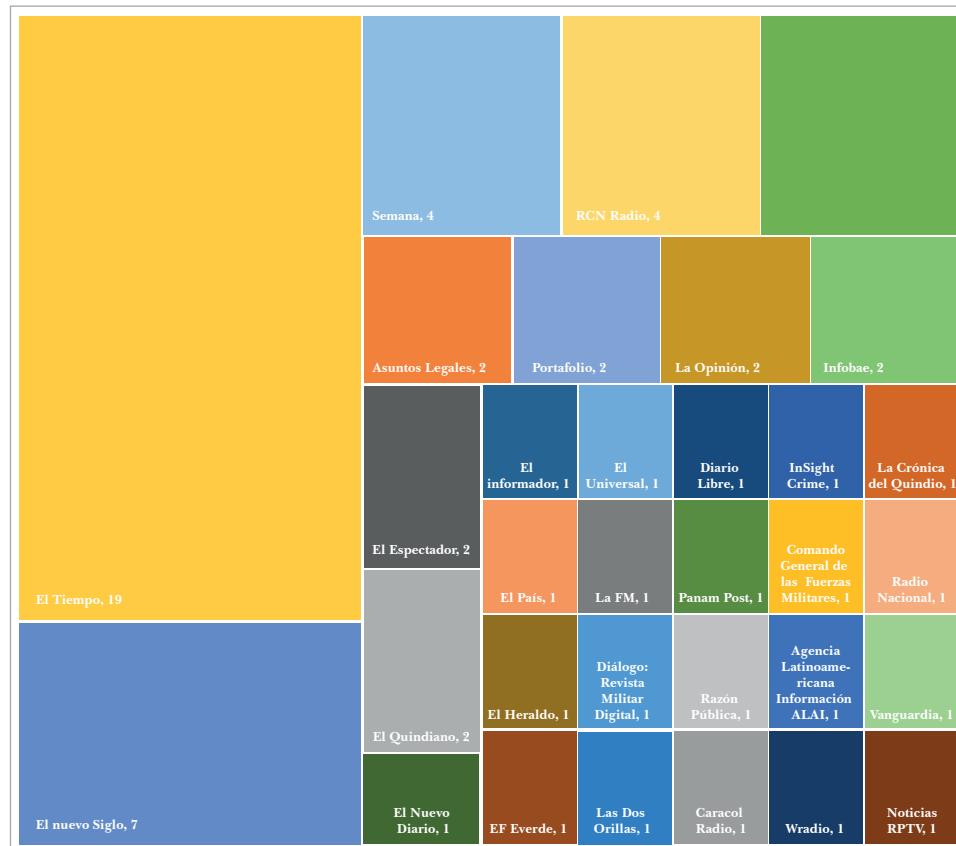
Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Tipos de publicación (corpus 2)



Fuente: elaboración propia.

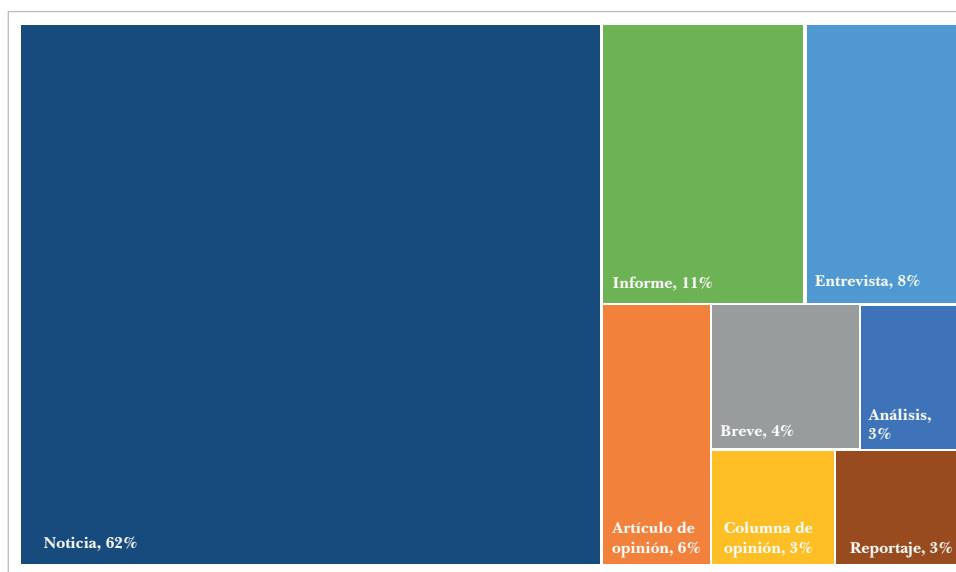
**Anexo 3. Medios con publicaciones sobre la política (corpus 2)**



[142]

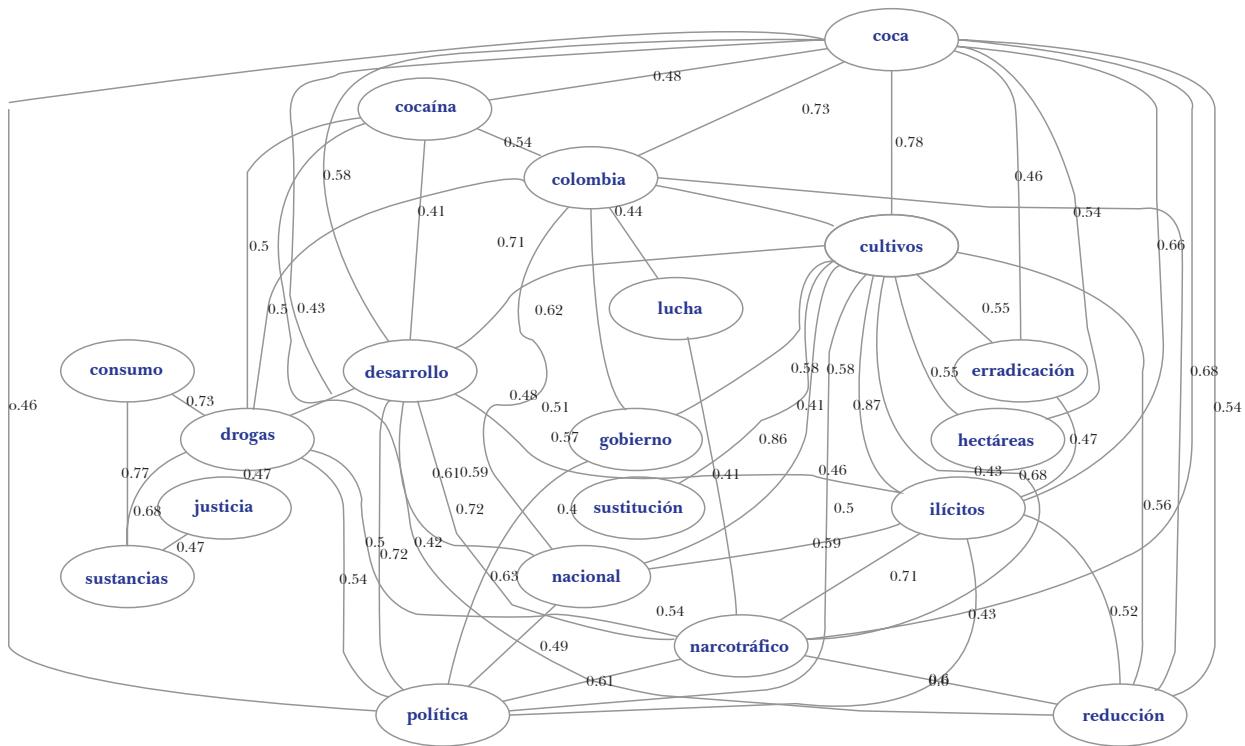
Fuente: elaboración propia.

**Anexo 4. Géneros periodísticos (corpus 2)**



Fuente: elaboración propia.

#### **Anexo 5. Mapa de correlaciones de términos más conectados en las publicaciones de medios**



*Fuente:* elaboración propia.

DOSSIER: BALANCES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS

[143]

# ¿Y SI HUBIERAN CUMPLIDO? LAS DROGAS ILEGALES Y EL ACUERDO DE PAZ MÁS ALLÁ DE LOS (OBVIOS) INCUMPLIMIENTOS

**José A. Gutiérrez**, Ph. D., Universidad Santo Tomás Medellín e International Institute for Conflict Resolution and Reconstruction, Dublin City University. Jose.danton@ustamed.edu.co

## RESUMEN

[144] La relación entre economías ilícitas y conflictos armados ha sido objeto de una prolífica literatura académica durante las últimas décadas, y existe un creciente cuestionamiento a la noción de una relación unívoca entre ambos. El Acuerdo de paz celebrado entre el Gobierno nacional de Colombia y las Fuerzas Revolucionarias Armadas de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) ha replicado la premisa de que solucionar el problema de las drogas ilícitas necesariamente contribuye a la creación de una paz estable y duradera. En este artículo, utilizando a Argelia, Cauca, como un caso de estudio, discutiremos que, más allá de los incumplimientos del Gobierno nacional frente a este punto, el Acuerdo poseía limitaciones estructurales (óptica punitiva, problema de la tierra, acceso a mercados, dimensión global del tema de drogas) que limitaban su eficacia, aun si el gobierno hubiera cumplido. Abordar estas limitaciones es clave para poder retomar un camino hacia una paz transformativa.

**Palabras clave:** Acuerdo de paz, narcotráfico, guerra contra las drogas, conflicto agrario, Cauca

## AND WHAT IF THEY HAD COMPLIED? ILLEGAL DRUGS AND THE PEACE AGREEMENT BEYOND (OBFVIOUS) NON-COMPLIANCE

### Abstract

The relationship between illicit economies and armed conflicts has been the subject of a prolific academic literature in recent decades, with the notion of a one-to-one relationship between the two being increasingly questioned. The peace agreement between Colombia's national government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia-People's Army (FARC-EP) has repeated the premise that solving the illicit drug problem necessarily contributes to the creation of a stable and lasting peace. In this article, using Argelia, Cauca, as a case study, we will discuss how the agreement, beyond the national government's non-compliance on this point, had structural limitations (a punitive perspective, the land problem, access to markets, the global dimension of the drug problem) that hindered its effectiveness even if the government had complied. Addressing these limitations is key to resuming a path towards a transformative peace.

**Keywords:** Peace Agreement, Drug Trafficking, Drug War, Agrarian Conflict, Cauca.

**Fecha de recepción:** 07/01/2022

**Fecha de aprobación:** 25/02/2022

## INTRODUCCIÓN

La relación entre economías ilícitas y conflictos armados ha sido objeto de una auténtica obsesión en los estudios de conflicto durante más de dos décadas, desde que se planteara en su fórmula prística en las discusiones sobre avaricia y agravio en las guerras civiles (Arnson & Zartman, 2005; Ballentine & Sherman, 2003; Berdal & Malone, 2000; Collier & Hoeffer, 1998). Colombia, indiscutiblemente el principal productor de cocaína en el mundo (UNODC, 2021), no podía ser ajeno a esta tendencia. Mientras el Gobierno colombiano en la década de los 2000 insistía en que la coca era “la mata que mata” (Ciro, 2018), la academia se hacía eco de esta visión con la idea del conflicto alimentado por las rentas generadas por las drogas ilícitas, o la coca como combustible de la guerra (Felbab-Brown, 2005; Martínez & Zuleta, 2019; Pizarro, 2002; Rettberg & Ortiz, 2016). De hecho, Collier mismo hace un notable comentario en el cual convierte la producción de cocaína en prácticamente la única explicación viable para entender por qué los grupos armados prosperarían en Colombia y no en Estados Unidos:

La Milicia de Michigan [...] fue incapaz de crecer más allá de algunos cuantos voluntarios a medio tiempo, mientras que las FARC en Colombia han crecido hasta emplear [sic] alrededor de 12.000 personas. Los factores que dan cuenta de esta diferencia entre fracaso y éxito no se encuentran en las “causas” que estas dos organizaciones rebeldes dicen defender, sino en las oportunidades radicalmente diferentes de financiarse. La[s] FARC obtiene[n] alrededor de \$700 millones anuales de las drogas y el secuestro, mientras que la Milicia de Michigan estaba probablemente en la bancarrota. (Collier, 2000, p. 1)

[145]

No hay que ser, desde luego, un experto en Michigan ni en Colombia para percatarse de lo problemática que resulta esta relación simplista, reduccionista y unívoca —además, fundada en una afirmación totalmente errónea, como que las FARC-EP emplean a sus combatientes—. Y aunque la inmensa mayoría de los trabajos en esta corriente no pecan de este grado de caricaturización, el simplismo argumentativo que relaciona sin problematizar rentas ilícitas y conflicto tiende a ignorar la complejidad del problema. Las relaciones de poder, conflictos sociales y de clase, los procesos de construcción de Estado, y un largo etcétera de condicionantes socioeconómicos, son invisibilizados tras correlaciones entre hectáreas de coca y violencia homicida. Esto ha sido señalado por diversos autores que han complejizado y problematizado la relación entre conflictos armados y economías ilícitas (Cramer, 2002; Goodhand, 2008; Gutiérrez-Sanín, 2004; Gutiérrez & Thomson, 2020). Ni los conflictos se pueden explicar simplemente por la presencia de drogas ilegales, ni las drogas ilegales generan, necesariamente, conflictos armados.

El cultivo de drogas ilegales está asociado con conflictos, no por las drogas en sí, sino porque la comunidad internacional ha declarado una guerra contra ellas. En realidad, esta guerra ha sido declarada contra los eslabones más vulnerables de la cadena productiva y de valor de las drogas ilegales (Gutiérrez & Ciro, 2022). Hasta donde sé, todavía no se ha fumigado o bombardeado al primer banco, pese a la importancia de los tentáculos financieros en la cadena de valor de las drogas ilegales. Esta, en realidad, es una guerra

contra los campesinos que cultivan plantas de usos ilícitos y en menor medida contra la pobreza urbana, donde abundan jíbaros, aspirantes a traquetos y mulas. Las armas de la guerra están reservadas para los pobres, principalmente del campo.

[146] El Acuerdo de paz de 2016 entre las FARC-EP y el Gobierno nacional de Colombia reprodujo este vínculo entre las drogas ilegales y el conflicto. Pese a que el Acuerdo indudablemente representa un reconocimiento de los desafíos estructurales del agro ligados con la superación de la violencia en Colombia, el subsumir el tema de las drogas como “combustible” del conflicto sigue siendo un asunto problemático. Primero, porque construcción de paz y erradicación de las drogas ilícitas no son la misma cosa, y en ciertos casos pueden ni siquiera ser complementarias. Incluso, ambas pueden ser, en ocasiones, antagónicas (Goodhand, 2008). Esto es especialmente cierto en el contexto de la guerra contra las drogas, en el cual los esfuerzos de erradicación son militarizados y, por tanto, producen resultados opuestos a los deseables desde una perspectiva de construcción de paz (Felbab-Brown, 2005). En segundo lugar, aunque se reconozca el nexo entre el desarrollo rural y el problema de los cultivos de uso ilícito, problemas clave como el pobre acceso a la tierra y la falta de mercados estables son abordados insuficientemente en un Acuerdo que descartó medidas redistributivas (Gutiérrez-Sanín & Marín, 2018), o medidas que repensaran la articulación del campo colombiano con los mercados internacionales. Peor aún, al supeditar las reformas estructurales del campo a las políticas de erradicación, el compromiso contenido en el Acuerdo se volvió insostenible (Acero et al., 2019). Finalmente, la escasez de tierras y las dificultades de acceso de los campesinos a los mercados, sumados a una política antinarcóticos de corte eminentemente militarista, son una fórmula segura para prolongar el conflicto armado.

Los resultados del Acuerdo de paz han sido particularmente decepcionantes en este punto. Ni se ha construido una paz estable y duradera en los territorios, ni se ha logrado superar el problema de los cultivos ilícitos (Gutiérrez-Sanín, 2020a). Desde los movimientos sociales, desde la academia comprometida y la izquierda política, se han señalado los incumplimientos por parte del Gobierno como el principal responsable de estos fracasos (eg. Estrada, 2019). Sin lugar a dudas, en el componente de drogas ilícitas los incumplimientos del Gobierno han sido, desde el comienzo (es decir, desde el gobierno de Santos), sistemáticos y masivos, mientras que en el gobierno de Duque “en algunos sentidos cruciales se ha procedido a su desmonte” (Gutiérrez-Sanín et al., 2019, p. 137). El impacto de estos incumplimientos en el territorio, según hemos podido comprobar en Putumayo, Caquetá y Cauca, ha sido devastador.

El problema de fondo no radica, empero, en los evidentes e injustificables incumplimientos del Gobierno ante las comunidades campesinas, sino en la arquitectura y la misma lógica con la cual el Acuerdo enlaza construcción de paz, drogas ilícitas y una peculiar visión de las reformas que necesita el campo colombiano, que excluye de antemano cualquier cuestionamiento al modelo económico. El problema de fondo es que, aunque el Gobierno nacional hubiera cumplido a las comunidades campesinas al pie de la letra lo que estaba escrito en el Acuerdo, es muy poco probable que se hubiera avanzado de manera

significativa hacia la sustitución de los cultivos de uso ilícito por cultivos lícitos alternativos hacia la solución de los problemas estructurales del campo, o hacia la construcción de una paz estable y duradera. Esto, debido a que no abordaron por lo menos cuatro temas que identificamos como cruciales para resolver esta relación entre cultivos ilícitos, conflicto agrario y conflicto armado: el abandono de una óptica punitiva, considerar el problema de la tierra desde una lógica redistributiva, desarrollar una política realista de acceso a mercados, así como articular el Acuerdo con la dimensión global del tema de las drogas.

Este artículo espera ser una contribución a la construcción de paz (en un momento en que muchos parecen perder la fe en ella), y a un tema íntimamente ligado con esta: la superación de inequidades estructurales en el campo —de lo cual los cultivos ilícitos son expresión—. Procederé de la siguiente manera: primero, discutiré los supuestos contenidos en el Acuerdo de paz, en particular frente al tema de drogas ilegales. Luego, desde la investigación en un municipio cocalero (Argelia, Cauca), discutiré algunos de los desafíos que se presentaron en las regiones cocaleras en el contexto del acuerdo y del posacuerdo. Posteriormente, teniendo esta experiencia en mente, discutiré algunos elementos clave que siguen siendo problemáticos para la sustitución de cultivos de uso ilícito en clave de construcción de paz. Por último, plantearé algunos puntos esenciales para retomar la discusión sobre conflicto, construcción de paz y cultivos de uso ilícito. Espero, en particular, contribuir a la superación del discurso de las drogas ilícitas como “combustible del conflicto”, discurso que no solamente reifica las drogas, sino que tiende un velo cómplice sobre los gobiernos y los poderes políticos que han tomado la decisión explícita de bombardear, fumigar, asesinar, capturar y encarcelar a poblaciones vulnerables, con el argumento de la guerra contra una entidad inanimada: las drogas. La “sabiduría” de estas decisiones políticas es lo que queda oculto detrás de dichas fórmulas —hecho asaz lamentable, pues es en este punto, precisamente, en el cual podemos efectuar cambios conducentes a superar esta guerra sin fin—.

## MÉTODOS

Este trabajo se basa en una investigación cualitativa con un fuerte enfoque etnográfico. La investigación general se realizó en seis localidades del suroccidente colombiano; el corregimiento de Sinaí en Argelia, Cauca, fue solamente uno de los casos de estudio. En Argelia pasé cinco meses en total entre 2015 y 2018, durante los cuales desarrollé una serie de métodos de investigación, incluidos métodos visuales. Este artículo se basa sobre todo en observación participante, es decir, en la observación sistemática de fenómenos sociales mientras se participa de ellos en contextos cotidianos (Bulmer, 1984; Hammersley & Atkinson, 2007). Mi aproximación a la observación participante mezcló períodos prolongados de trabajo de campo e informantes clave (Sluka & Robben, 2007). Aparte de la observación participante, realicé dos discusiones grupales en el corregimiento de Sinaí, Argelia. En la primera, participaron cuatro hombres y tres mujeres (01/04/16), y en la segunda, cuatro hombres y dos mujeres (26/02/18). También realicé diez entrevistas semiestructuradas, con informantes clave, a siete hombres y tres mujeres. En el

contexto de la observación participante, sostuve múltiples conversaciones informales con habitantes de este corregimiento y corregimientos aledaños.

El análisis de los datos recogidos siguió el método del caso extendido, es decir, se utilizó un caso de estudio para contrastar teorías y descubrir las anomalías contenidas en ellas. Este método deductivo-inductivo e híbrido está íntimamente asociado con la observación participante, debido a su énfasis en procesos microsociológicos, así como con las experiencias subjetivas de los participantes en el contexto de los procesos sociales macro que los constriñen y moldean. Dicho método también tiene un fuerte enfoque dialógico y colaborativo hacia el proceso investigativo, debido a consideraciones éticas, pero también porque reconoce que la intervención del observador participante es necesariamente disruptiva de la realidad que este estudia, y por tanto requiere un modelo autorreflexivo (Burawoy, 1998; Licherman, 2002; Samuels, 2009; Tavory & Timmermans, 2009; Wadham & Warren, 2014).

Mi proyecto principal tenía que ver con el entramado institucional y la construcción de Estado en zonas de conflicto; sin embargo, la riqueza de la información etnográfica recogida se prestaba para múltiples interpretaciones. Para escribir este artículo reinterpreté los datos recogidos, con el fin de discutir el presupuesto de que el gran problema que enfrentaba el Acuerdo de paz es el incumplimiento por parte del Gobierno —un presupuesto ampliamente compartido entre practicantes del sector de la construcción de paz y de los derechos humanos, y que fue puesto a prueba—. Sin negar los evidentes incumplimientos del Gobierno, partiendo de la hipótesis de qué hubiera pasado de haberse cumplido lo estipulado en el Acuerdo, se comenzó la indagación de la base empírica recolectada. Esta interrogación se hizo siguiendo como ejes fundamentales el de la transformación territorial, el de la tierra, el del acceso a mercados y el del problema de las drogas en clave global.

[148]

## LA CUESTIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS EN EL ACUERDO DE PAZ

En el Acuerdo de paz, el tema de los cultivos ilícitos aparece como el punto cuatro: “solución al problema de las drogas ilícitas”. No es menor que este punto se haya entendido como estrechamente relacionado con necesarias transformaciones estructurales del agro, y que, en este sentido, el acuerdo vaya más allá de la visión reduccionista —que había sido hegemónica en las últimas dos décadas—, la cual entendía los cultivos de uso ilícito (y en particular la coca) como causa y motivo del conflicto colombiano. En el Acuerdo, la relación entre coca y conflicto aparece mucho más matizada:

El conflicto interno en Colombia tiene una larga historia de varias décadas que antecede y tiene causas ajena a la aparición de los cultivos de uso ilícito de gran escala, y a la producción y comercialización de drogas ilícitas en el territorio. (Cancillería, 2016, p. 98)

Partiendo de esta base, el Acuerdo hace un llamado a:

[...] diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, incluyendo actividades relacionadas como las finanzas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de precursores y la lucha contra la corrupción, desarticulando toda la cadena de valor del narcotráfico. (Cancillería, 2016, p. 99)

Si bien esta visión no es novedosa, representa un desarrollo importante respecto a la política eminentemente punitiva que había sido hegemónica hasta ese momento, aunque sin quebrar definitivamente con ella. En el Acuerdo, en efecto, se siguen entendiendo las drogas ilícitas como uno de los motores del conflicto (han “alimentado y financiado el conflicto interno”, p. 98) y, de hecho, se llama a intensificar la lucha contra el narcotráfico. Sin embargo, el Acuerdo va más allá. En palabras de un comandante del Frente 60 de las FARC-EP, durante una socialización del Acuerdo en Argelia, Cauca, el espíritu de este podía resumirse simplemente en entender la producción como un problema de alternativas y desarrollo económico; el *consumo* como un tema de salud pública, y la *comercialización* como un asunto eminentemente de política criminal (Antonio, 13/05/2016). Se trataría, en este sentido, de descriminalizar los eslabones más débiles e intensificar la criminalización de los eslabones más fuertes en la cadena productiva. Esto es enfatizado por el Acuerdo, que aclara el carácter diferencial de este enfoque:

Que esta nueva visión implica buscar alternativas basadas en la evidencia y dar un tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico, que utiliza indebidamente a las y los jóvenes [...]. Que esas nuevas políticas, tendrán un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género, y deben ajustarse en el tiempo con base en la evidencia, las lecciones de buenas prácticas y las recomendaciones de expertos y expertas y organizaciones nacionales e internacionales especializadas [...]. Que esas políticas darán un tratamiento especial a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico que son las personas que cultivan y las que consumen drogas ilícitas, e intensificarán los esfuerzos de desarticulación de las organizaciones criminales. (Cancillería, 2016, p. 99)

Un asunto de particular relevancia es el vínculo explícito que se hace entre los cultivos de uso ilícito y la cuestión del agro. En el Acuerdo se establece que para dar solución al problema de los cultivos de uso ilícito “es necesario poner en marcha un nuevo programa que, como parte de la transformación estructural del campo que busca la RRI [Reforma Rural Integral], contribuya a generar condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas por esos cultivos” (Cancillería, 2016, p. 100). En particular, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) se entiende como un componente de la Reforma Rural Integral (RRI). Este es un punto clave, en el

cual el Gobierno hace un reconocimiento explícito de la necesidad de abordar el tema de los cultivos de uso ilícito como un asunto ligado con la transformación estructural del campo colombiano.

Sin embargo, si bien el tema de cultivos ilícitos está claramente ligado con el desarrollo rural, su relación con la paz no es necesaria. La mata *Erythroxylum* sp. en sí no mata a nadie. Este vínculo se mantuvo mediante la fórmula del narcotráfico como motor del conflicto —descontextualizando la guerra contra las drogas de las decisiones políticas de actores nacionales e internacionales—. Y ahí es donde se termina de cuadrar el círculo de la lógica subyacente al Acuerdo: subdesarrollo rural > cultivos de uso ilícito > narcotráfico motor del conflicto > erradicación + desarrollo rural = paz estable y duradera.

Bajar la intensidad de la guerra contra las drogas era, desde luego, un gesto importantísimo para convencer a las FARC-EP, así como a sus bases rurales de apoyo, sobre la seriedad del Gobierno en la búsqueda de un acuerdo de paz que fuera más allá de la mera desmovilización. Así debe leerse la suspensión de las aspersiones por glifosato en 2015 (Ramírez, 2017). Pero de este modo, y mediante la lógica descrita, el Acuerdo de paz terminó, como bien lo observan Acero et al. (2019), en un compromiso, insostenible a la larga, entre una aproximación eminentemente punitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y otra que privilegiaba una estrategia desarrollista. En este equilibrio frágil terminó por imponerse, en la práctica, debido a una mezcla de inercias institucionales y de opciones políticas de las élites nacionales e internacionales, la opción punitiva. Es decir, la guerra contra las drogas le ganó al desarrollo rural integral del campo. Los incumplimientos no hicieron más que exacerbar estas limitaciones y contradicciones de diseño del Acuerdo.

[150]

#### **UNA MIRADA DESDE EL CAUCA: ARGELIA, MUNICIPIO COCALERO...**

Para entender los problemas de fondo del Acuerdo, asentados en el enlace que hace entre drogas ilícitas, construcción de paz y un desarrollo rural sin redistribución de tierras, exploraremos el problema de los cultivos desde la experiencia de Argelia, un municipio ubicado en el sureste del Cauca. Su territorio de 75.736 hectáreas se extiende desde las montañas de la cordillera Occidental hacia las tierras bajas del Pacífico. El municipio es atravesado por el río San Juan de Micay, en cuyas orillas se encuentran ubicados los principales asentamientos del municipio. Estos asentamientos son el fruto de una colonización reciente, de colonos que llegaron en las primeras décadas del siglo XX tras la cera de laurel. Sin embargo, fue durante el periodo de la Violencia cuando esta región experimentó un flujo importante de colonos de extracción liberal, mezcla de perseguidos políticos y aventureros, en busca de asilo.

En 1967 Argelia se convirtió en municipio en derecho propio. Su economía tradicionalmente se basó en el café, y es famoso por su aromática variedad de arábigo. Sin embargo, con el fin del pacto cafetero en 1989 (Daviron & Ponte, 2005), la economía local comenzó a orientarse decididamente hacia la coca. Si bien el *boom* cocalero de la

década de 1990 cambió por completo la cara del municipio, la coca no era nueva en esta región. Desde un primer momento, los colonos mantenían algunas matas de coca para mambear y para vender a los indígenas en el mercado de Almaguer; fue a finales de 1970 que algunas personas comenzaron a procesar la hoja para producir pasta base de cocaína, pero para la década de 1990 era todavía una economía marginal.<sup>1</sup>

La coca es un factor muy importante para explicar por qué, contrario a la tendencia nacional, Argelia no solamente se mantiene como un municipio abrumadoramente rural, sino que su población rural crece más que la urbana. Oficialmente, son 23.000 personas las que viven en las zonas rurales y apenas 4.000 las que viven en la ciudad de Argelia.<sup>2</sup> Sin embargo, estas cifras no reflejan la real dimensión de la población rural en el municipio, pues no consideran la migración masiva de raspachines que llegan incesantemente en busca de trabajo temporal, muchas veces por apenas unos meses. Según el Comité Cocalero de Argelia, hay una población flotante permanente de unos 15.000 raspachines. Al carecer de información fiable sobre la magnitud de la migración, revisamos el lugar de nacimiento de los estudiantes del establecimiento educacional del corregimiento Sinaí. De un total de 145 estudiantes de sexto a décimo, solo el 48 % eran provenientes de Argelia. La mayoría de los foráneos eran provenientes de otros municipios del Cauca (26 %), seguidos por los departamentos de Nariño (13 %), Valle del Cauca (4 %), Caquetá (4 %), Putumayo (2 %) y Huila (1,5 %) (Gutiérrez, 2019). Aun cuando estas cifras reflejan una migración extraordinariamente alta, las cifras reales de la migración en Argelia son mucho más altas, ya que ni todos los migrantes tienen o vienen con sus hijos, o tienen hijos en edad escolar.

Si excluimos a la población flotante, el 88 % de los habitantes rurales de Argelia son propietarios (la casi totalidad de ellos con títulos informales, u obtenidos con cartas de compraventa). Los inquilinos representan apenas un 4 % de la población campesina. Según los cálculos de los que disponemos, el 99 % de las propiedades son de una hectárea o menos. La pobreza de tierras en la región se refleja en el tamaño promedio de las propiedades, de un magro 0,32 hectáreas.<sup>3</sup> Esta fragmentación de la propiedad rural se explica en gran medida por el flujo de migrantes en la década de 1990, atraídos sobre todo por las posibilidades económicas que ofrecía el *boom* cocalero, pero también buscando refugio de la violencia política que azotaba otras partes del país en pleno despliegue de la ofensiva paramilitar liderada por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Hasta ese momento, los campesinos afirman que el promedio de las propiedades

[151]

1 Toda la reconstrucción histórica de Argelia fue hecha con el trabajo incansable del profesor Guillermo Mosquera, de la institución educativa del Sinaí, con escasas fuentes escritas y testimonios orales de los colonos más antiguos del municipio (algunos de los cuales todavía mambean, sobre todo en El Diviso), realizadas entre 2016 y 2017.

2 Según estadísticas oficiales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <https://www.datos.gov.co/widgets/qzc6-q9qw>

3 Información del gobierno municipal, la cual fue corroborada por el sindicato agrario Ascanta y el comité cocalero, quienes durante negociaciones con el Gobierno entregaron un listado de los campesinos que se comprometían con la sustitución, la cual es consistente con estas cifras.

era de unas 3 hectáreas por familia, el tamaño promedio de las fincas cafetaleras en Colombia.<sup>4</sup> Estas condiciones de fragmentación extrema de la propiedad y de falta de acceso a la tierra hacen que, salvo la coca, sea imposible para los campesinos trabajar de manera viable cualquier otro cultivo.

El campesinado argeliano no responde al estereotipo clásico de la población campesina casi detenida en el tiempo, cuya vida transcurre en la monotonía a paso cansino. Hay un flujo permanente de personas de los más diversos orígenes hacia Argelia, que suben en camionetas desde El Estrecho, en el tórrido valle del Patía. Estas camionetas serpentean el camino hacia Balboa, el llamado balcón del Patía, que domina ese valle con unos paisajes realmente majestuosos. Luego, cruzando las frías cumbres de la cordillera occidental, se adentran en el cañón de Argelia por carreteras salpicadas de carteles de las FARC-EP, algunos de ellos pintados a mano con un talento nada despreciable. Luego de entre 4 y 6 horas de carretera, las personas llegan a los corregimientos de El Mango, Sinaí y El Plateado, cubiertos en polvo, o todos ‘rucios’, como dicen jocosamente los locales.

Estos corregimientos no son aldeas bucólicas, sino asentamientos vibrantes donde la vida puede transcurrir a un ritmo vertiginoso; las motocicletas zumban de un lado a otro, el sonido de las picadoras en los laboratorios de coca es permanente, hay un boyante comercio en cuyas puertas muchas veces suenan a todo volumen canciones de música popular (sobre todo rancheras, cumbias y música de despecho), galleras atiborradas de gente que apuesta y grita, cantinas y bailaderos que casi nunca cierran. Estos pueblos son una cacofonía que asalta los sentidos. Los argelianos están lejos de ser ricos, pero si se les compara con las condiciones prevalentes en los pueblos rurales de la cordillera central, se puede ver esa pequeña pero significativa ventaja extra que les da la coca, la cual se siembra en las laderas de las imponentes montañas que rodean al cañón. Estos pueblos también cuentan con escuelas, centros de salud e iglesias de prácticamente todas las denominaciones, y hasta hace poco, los burdeles (llamados localmente *chongos*) no podían establecerse en los pueblos, sino en las carreteras, fuera de estos —los clientes frecuentes de estos establecimientos son por lo general varones jóvenes que han venido solos a trabajar como raspachines—.

El conflicto tiene una larga historia en Argelia, partiendo del hecho de que muchos de sus primeros colonos eran liberales perseguidos en otras partes del país. Los primeros grupos guerrilleros se formaron en la década de 1960, como respuesta a las incursiones de grupos armados de conservadores, conocidos localmente como los matojeros.<sup>5</sup> Sin embargo, la presencia estable de la guerrilla en esta región comenzó en 1970, con alguna presencia del Ejército Popular de Liberación (EPL) y del Movimiento 19 de Abril (M-19), pero sobre todo con la consolidación del Frente 8 de las entonces FARC que operaban

4 Trabajo grupal con miembros de Ascanta (01/04/2016) y entrevista a un colono de El Diviso (12/07/2016).

5 Entrevista EP-01-Ca-m, 15/05/16.

en toda esa zona, incluidos Patía, Balboa y El Tambo. La fuerza de las FARC-EP (que agregaron “Ejército del Pueblo”, EP, a su nombre en la conferencia guerrillera de 1982) llegó a ser tal que en 1993 se creó el Frente 60 Jaime Pardo Leal. Argelia se convirtió así en el único municipio con un frente guerrillero propio. Este frente fue por décadas autoridad indiscutida en el municipio, adjudicador de disputas locales y regulador de la economía.

Si bien la coca ayudó al desarrollo de una cierta gobernanza rebelde en la región (Gutiérrez & Thomson, 2020), también estimuló una cierta autonomía relativa de los procesos organizativos locales; en ambas instancias, sin embargo, se consolidaba una relación bastante antagónica con el Gobierno nacional. Todo en el municipio ha sido construido con el esfuerzo de las comunidades locales y con los aportes económicos de la coca. Como explicaba un campesino:

Si erradican la coca, ¿usted cree que el gobierno va a invertir en estas escuelas que tenemos? Vea, somos pobres, pero cualquier poquito de dignidad que tenemos en nuestras vidas se lo debemos al sentido de la disciplina que nos ha dado la FARC y a la coca [...].<sup>6</sup>

La mención al sentido de la disciplina inoculado por las FARC-EP no es menor, pues ellos insistían en que parte de los recursos de la coca se invirtieran en la propia comunidad. En El Plateado, por ejemplo, la escuela fue construida con contribuciones económicas de los laboratorios, para lo cual la capacidad coercitiva de esta guerrilla fue clave: “fue la izquierda [ie., las FARC-EP] la que les puso presión para que contribuyeran”.<sup>7</sup>

[153]

Tras el Acuerdo de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el Frente 60 hizo un listado de las inversiones que habían realizado en las comunidades, muchas de ellas con los recursos que habían extraído por concepto de impuestos a la coca. En el caso de Argelia, detallan la construcción de por lo menos 71 kilómetros de carreteras y la manutención de otras, por un valor, según el cambio de la época, de \$1.915.000.000. También detallan la construcción de dos puentes por \$225.000.000, la construcción y mejoramiento de escuelas por \$331.600.000, el desarrollo de infraestructura deportiva y religiosa por \$167.000.000, el establecimiento de una estación de radio comunitaria por \$35.000.000, la construcción de acueductos y proyectos de agua por \$225.000.000, y de proyectos de viviendas por \$52.000.000, la construcción de una caseta comunal en Sinaí por \$60.000.000, y proyectos de producción de alimentos, incluido uno dirigido específicamente a las mujeres, por \$70.000.000.<sup>8</sup> Esta amplia gama de proyectos da una idea de la relación establecida entre la insurgencia y estas comunidades rurales, al punto

6 Conversación con Si-03-Ca-m, 25/03/16.

7 Entrevista Pl-02-Ca-m, 15/05/16.

8 Información publicada en *Semana*, <http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/anexo-4.pdf> (último acceso 07/01/22). El inventario menciona al Frente 6, lo cual es obviamente un error de tipeo, pues el Frente 60 era el activo en esta región. Los valores están originalmente en pesos colombianos, los cuales hemos cambiado a euros según la tasa de cambio de noviembre de 2018.

que, según un líder comunitario, “muchas gente aquí ve a la guerrilla como el verdadero gobierno. Nosotros nos hemos guiado con la ley del monte, y eso nos ha funcionado bien”.<sup>9</sup> Estos proyectos y esta infraestructura social básica, con todo, fueron posibles gracias a la importante contribución que la coca ha tenido en esta región.

En 2007, después de la desmovilización de las AUC, los paramilitares, en este caso Los Rastrojos, hicieron su entrada en la región. Poco después ingresó la Policía, que se instaló en dos estaciones fuertemente defendidas, una en El Plateado, la otra en El Mango. Fue la misma población la que se movilizó para expulsar a la Policía; primero, los sacaron de El Plateado en 2009 y luego, tras una movilización que recibió bastante visibilidad en los medios, los echaron de El Mango y desmantelaron la estación en 2015. En ese momento, la única presencia policial en el municipio estaba asentada en la ciudad de Argelia. Al mismo tiempo, las FARC-EP en 2011 lograron infligir una contundente derrota militar a Los Rastrojos —en un único combate, aniquilaron a unos 30 de ellos, cuyos cuerpos quedaron regados por la carretera—.<sup>10</sup>

Desde 2011 hasta la desmovilización de las FARC-EP a finales de 2016, Argelia fue un importante bastión tanto para la insurgencia como para el movimiento campesino; esta región probablemente tenía una de las organizaciones campesinas mejor estructuradas en el país. Esta asociación, conocida como Asociación Campesina de Trabajadores de Argelia (Ascamta), estuvo al frente de la resistencia de masas contra múltiples intentos fallidos de erradicación forzada entre 2015 y 2016. Dicha resistencia, aparte del factor organizativo, se veía facilitada por las condiciones topográficas y demográficas en este cañón estrecho, rodeado de montañas y con una alta concentración de población.

A la coca se le llama en Argelia la “mata de la resistencia”. Este nombre se deriva, por una parte, del hecho de que la oposición a los intentos de erradicación del Gobierno ha terminado por fortalecer la organización agraria. Pero, por otra parte, la coca es el único cultivo que, en las condiciones de escasez de tierras propias de esta región, puede garantizar la reproducción del campesinado, permitiéndoles resistir como clase el despojo y la concentración de tierras. Esto lo entienden perfectamente los campesinos argelianos. Por eso Argelia ha tenido un lugar destacado en la organización de los cocaleros colombianos. Después de la organización del encuentro cocalero del 9 de julio de 2016 en El Plateado, se discutió la idea de crear una organización nacional de campesinos de cultivos de uso ilícito, ímpetu que llevó a la creación de la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam) en enero de 2017, en Popayán.

Por parte de los cocaleros argelianos había una cierta ansiedad hacia el final del proceso de paz. Era frecuente escuchar a campesinos decir que las FARC-EP iban a “entregar la coca”, o “abandonar a los campesinos”. La visita de representantes del Gobierno

9 Publicado en el mismo informe de *Semana*.

10 Trabajo grupal con miembros de Ascamta (01/04/2016).

no hacía sino acrecentar esa ansiedad —en una reunión abierta con la comunidad en la ciudad de Argelia, el 11 de mayo de 2016, por ejemplo, el entonces Alto Consejero para el Posconflicto, Rafael Pardo, en una intervención que muchos campesinos interpretaron como una amenaza apenas velada, insistió en que mientras existieran cultivos de uso ilícito habría violencia en el municipio—.<sup>11</sup> La interpretación de los campesinos de este discurso no era casual, ya que entre 2015 y 2016 la violencia que habían enfrentado en relación con los cultivos ilícitos venía fundamentalmente de las tentativas de erradicación forzada y otros operativos antinarcóticos impulsados por cuerpos del Estado. Estas tentativas terminaron con muertos y heridos. Incluso, en algunas reuniones entre la comunidad y las FARC-EP, los campesinos planteaban a los insurgentes la preocupación que tenían porque la coca ‘la iban a entregar’ sin dejarles alternativas, o que la desmovilización de las FARC-EP podría llevar a formas de violencia en las comunidades ante el vacío dejado por estas —incluida la amenaza de bandas paramilitares y criminales—. Nuevamente, estos temores no eran del todo infundados: desde la desmovilización de las FARC-EP y el término de lo que pudiéramos llamar la *pax fariana*, que duró entre 2011 y 2016, no ha habido prácticamente ni un solo día de paz en el territorio.

Después de nuevos y frustrados intentos de erradicación forzada a comienzos de 2018, el sindicato Ascamta, el comité cocalero y otras organizaciones de base en Argelia, negociaron con el Gobierno un acuerdo colectivo por la sustitución de cultivos de uso ilícito. Esta negociación contó con la mediación de dos delegados de las FARC-EP, cuya presencia fue bastante irónica: mientras el Gobierno por años había estigmatizado a las comunidades rurales por sus (supuestos o reales) vínculos con las FARC-EP, ahora el Gobierno llamaba a los campesinos a escuchar a las FARC-EP y a obedecer a los términos de su acuerdo de paz. Este acuerdo colectivo se alcanzó el día 17 de marzo de 2018 (Presidencia de la República, 2018), pero ni el entonces director de la Agencia para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, Eduardo Díaz Uribe, ni el gobernador del Cauca, Óscar Campo Hurtado, firmaron el acuerdo, aludiendo falta de seriedad de la comunidad en su compromiso de erradicar.<sup>12</sup> Esto, debido a que los representantes comunitarios insistieron en que no se erradicaría ni una sola mata de coca antes de que el Gobierno diera el primero de los doce pagos para la asistencia económica a las familias en proceso de sustitución. Como en muchas otras regiones, estos pagos nunca llegaron —ni la asistencia técnica prometida, ni el crédito, ni el apoyo a los proyectos productivos—. Así que, de momento, la coca es la única alternativa viable para los campesinos argelianos; en medio de conflictos entre nuevas facciones armadas, operativos antinarcóticos del Ejército, un aumento de la violencia homicida, la delincuencia y masacres, la *pax fariana* es recordada con nostalgia por los campesinos.

11 Presencié esa intervención personalmente.

12 Entrevista con dos negociadores campesinos del acuerdo (13/04/2018).

## ¿Y SI HUBIERAN CUMPLIDO? POR QUÉ NO ES TAN SIMPLE LA ECUACIÓN SUSTITUCIÓN + DESARROLLO RURAL = PAZ ESTABLE Y DURADERA

Acá hubo incumplimientos, sin lugar a dudas, sea por falta de voluntad política, por falta de presupuesto y por desfinanciación de la implementación del Acuerdo (particularmente grave en el gobierno de Duque, pero también en el anterior), por incapacidad y desarticulación institucional, por presiones internacionales de la administración de Trump en Estados Unidos, y un largo etcétera. Ha habido injustificables retrasos en aprobar el tratamiento penal diferenciado para los eslabones más vulnerables de la cadena productiva de las drogas ilícitas; un número alarmante de asesinatos y amenazas sobre los líderes comunitarios en el proceso de sustitución de cultivos ilícitos; retrasos o no pagos de apoyos a los campesinos en proceso de sustitución, y tentativas de reanudar la fumigación con glifosato (Gutiérrez-Sanín & Marín, 2018).

Pero la discusión sobre la implementación ha oscurecido un debate mucho más crucial sobre la arquitectura de fondo del Acuerdo de paz. Debido a algunas limitaciones de este (la persistencia de una lógica punitiva, la falta de una perspectiva redistributiva sobre un tema tan crucial como la tierra, el problema del acceso de campesinos a mercados y la supeditación de la discusión sobre cultivos de uso ilícito a presiones internacionales), aun habiéndose cumplido el Acuerdo, este no habría sido suficiente para la construcción de la prometida paz estable y duradera.

[156]

### **La persistencia de la lógica punitiva de la guerra contra las drogas**

Efectivamente, el tema de los cultivos de uso ilícito está ligado con el problema agrario (en particular a la tierra), y el tema de la tierra está ligado con el conflicto social y armado, como lo ha explorado una nutrida literatura sobre el tema. Pero acá no hay una causalidad directa entre estos temas, sus relaciones son no lineales y bastante más complejas. De hecho, la presencia de cultivos ilícitos no tiene resultados violentos unívocos, y como ha señalado Goodhand (2008) para el caso de Afganistán, en ciertas condiciones puede incluso fortalecer la construcción de paz. En ausencia de una política redistributiva de tierras, ante la pobreza endémica de tierra de los campesinos caucanos en general y argelianos en particular, los cultivos de uso ilícito representan una alternativa viable para la reproducción de la economía familiar y para impulsar procesos comunitarios de desarrollo local en ausencia de una política decidida de inversión social en estos territorios por parte del Estado colombiano.

La relación entre cultivos de uso ilícito, problema agrario y conflicto está mediada por la decisión política, de las élites nacionales e internacionales, de mantener la guerra contra las drogas, la cual fue empaquetada, en el contexto del Acuerdo de paz, tras la fórmula de la droga como “motor del conflicto”, aun cuando hemos visto que era mucho, muchísimo más que eso para las comunidades. Era también su garantía de vida pobre, pero medianamente digna en medio de la falta de tierras, era lo que les daba el excedente para construir puentes, carreteras, escuelas y todas aquellas cosas que mantenían

a la comunidad andando. La conflictividad asociada con la coca no es una condición intrínseca de esa mata que, en realidad, no mata a nadie. Al mantener, mediante esta fórmula, la guerra contra las drogas, y supeditar (“narcotizar”) la construcción de paz a los resultados de esta debido a la creciente presión internacional para frenar la expansión de cultivos de coca (Gutiérrez & Marín, 2018), el componente desarrollista del Acuerdo pasó a un segundo plano (Acero et al., 2019). Así, terminó imponiéndose la lógica punitiva desnuda, que, según he insistido, no es resultado sencillamente de incumplimientos, sino que era una parte esencial de lo acordado entre las partes.

El resultado de esta lógica punitiva ha sido el escalamiento, durante el gobierno de Duque, de la guerra contra las drogas, lo cual ha tenido resultados directamente negativos para la perspectiva de la construcción de paz, al reactivar el conflicto armado en los territorios cocaleros (Gutiérrez, 2020). Desmontar la lógica punitiva que alimenta la fórmula equívoca de las drogas como “motor del conflicto” es una condición *sine qua non* para poder avanzar hacia una construcción de paz que no criminalice a importantes sectores del campesinado, convirtiéndolos, literalmente, en objetivo militar.

### **¡Es la tierra, estúpido!**

El problema de la tierra es un aspecto ineludible en la discusión sobre el conflicto colombiano y la construcción de paz. Pero también lo es para la discusión sobre los cultivos de uso ilícito. Hay una amplia discusión sobre el vínculo entre pobreza de tierra y la necesidad del campesinado de depender de estos cultivos que tienen un retorno más alto. Esto no es una particularidad colombiana, y estudios en otras latitudes —incluido Afganistán, Birmania y Perú— destacan este vínculo que sigue sin recibir la atención adecuada (Glimmermann et al., 2017; Gootenberg & Dávalos, 2018; Mansfield, 2018).

Los patrones de fragmentación de la propiedad en Argelia, Cauca, tienen como contracara los bien conocidos patrones de acumulación de tierra extremos que hay en Colombia, que hacen que tenga un coeficiente de Gini extraordinariamente alto, de un 0,897 en 2014. Según cifras disponibles, si excluimos tierras comunitarias en manos de grupos indígenas y afros, encontramos que el 1 % de las grandes unidades de producción agropecuarias (UPA) controlan un 73,78 % de la tierra cultivable. Pero haciendo una inspección más detallada de esta cifra, vemos que 2.362 UPA (0,1 % del total), con un promedio de 17.195 hectáreas cada una, controlan ni más ni menos que 40.600.000 hectáreas, es decir, el 58,72 % de la tierra cultivable. Por otra parte, el 81 % de las UPA, que tienen menos de 10 hectáreas (cuyo promedio es de 2 hectáreas apenas), controlan 3.400.000 hectáreas, es decir, un magro 4,92 % de la tierra cultivable (Oxfam, 2017). Es en este último grupo donde podemos ubicar al campesinado argeliano, de hecho, muy por debajo del promedio nacional.

Pero estos patrones de acumulación y despojo de tierra, aunque se sustentan en un modelo de desarrollo que ha ido en detrimento del campesino (Thomson, 2011), así como en un diseño jurídico altamente excluyente (Peña & Zuleta, 2018), tampoco son

independientes de la trayectoria del conflicto armado. Ha habido un largo proceso de despojo y acumulación (frecuentemente violento) que va hasta la Conquista española, pero que se aceleró con la apertura de la economía colombiana a los mercados internacionales, debido a la demanda de productos tropicales (Fajardo, 2015; Girolhes, 1970; LeGrand, 1988; Molano, 1994; Palacios, 2011). Esto lo reconoció preliminarmente la agenda de negociación de paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, que tuvo la tierra como el primer punto bajo el título tan ambicioso, como exagerado e inexacto, de Reforma Rural Integral (Fajardo & Salgado, 2017). Según las cifras del propio Ministerio de Agricultura, por lo menos unos 8.300.000 hectáreas han sido despojadas o abandonadas en el contexto del conflicto armado (CNMH, 2013); según datos obtenidos de casos judiciales, el 75 % de los campesinos desposeídos en el marco del conflicto tenían menos de 20 hectáreas, y de esos, el 21 % tenían, de hecho, menos de 1 hectárea. El 86 % de esa desposesión habría sido fruto de grupos paramilitares (Ávila, 2016; sobre el fenómeno paramillitar, ver también Grajales, 2011; Gutiérrez-Sanín & Vargas, 2016; Gutiérrez-Sanín, 2019; Reyes, 2009).

[158] Esta situación es abordada de manera insuficiente en el Acuerdo de paz, que se centra en apoyos a la producción agrícola (incluidos los proyectos productivos de cultivos alternativos a los de uso ilícito), formalización y rehabilitación de derechos de propiedad, algunas medidas bastante humildes para acceso a tierra y desarrollo de infraestructura (Grajales, 2021). El Acuerdo, como se ha señalado, buscaba una política de acceso a la tierra sin redistribución (Gutiérrez-Sanín & Marín, 2018). Todas estas medidas iban más en la vena de la Ley 1448 de 2011 de restitución de tierras y, por supuesto, en la vena modernizante de las políticas agrarias de la década de 1930 y después de la década de 1960; en ellas, la idea de una redistribución radical de la tierra está ausente. Después de todo, el modelo económico, del cual la acumulación de tierras es un pilar fundamental, era una de las líneas rojas del Gobierno de Santos. Eso no podía discutirse en el Acuerdo de paz. De hecho, algunos aspectos no menores del Acuerdo de paz refuerzan un modelo económico que ha sido estructuralmente perjudicial para el campesinado; por ejemplo, mediante la “promoción y fomento, [...] de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala” (Cancillería, 2016, p. 12), con el fin de garantizar “una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado [...]” (p. 33). Es decir, encadenamientos mediante el trabajo asociado con la agroindustria, que profundizarían, en lugar de corregir, algunos de los problemas estructurales del agro en Colombia —entre ellos, la tendencia a la acumulación de tierra (Grajales, 2020)—.

El *boom* cocalero en Argelia coincidió con la expansión del paramilitarismo en otras zonas del país en la década de 1990; hubo un importante influjo de personas, muchas de ellas escapaban de esas formas de violencia en otras regiones (sobre todo, en el suroccidente) y encontraron un santuario en el municipio, así como una tierra en la cual había posibilidades de reproducirse. En las condiciones actuales de fragmentación de la propiedad, es muy difícil, por no decir imposible, el despegue de proyectos productivos para cultivos alternativos a los de uso ilícito. Aparte de la coca, ¿qué otro cultivo puede rendir en fincas de 0,32 hectáreas?, ¿el maní estrella?, ¿el sacha inchi?, ¿la pimienta?,

¿la granadilla? Más allá de los incumplimientos en el punto agrario (García, 2018), aun cuando el Gobierno hubiese cumplido, no había tierra para efectivamente implementar esta política de apoyo técnico a la economía campesina y de sustitución de cultivos de uso ilícito. Sin una reforma que toque esta distribución profundamente desigual de la tierra en Colombia es muy improbable poder solucionar el problema de la sustitución de cultivos de uso ilícito. Y mientras se mantenga la política punitiva y militarista anteriormente enunciada, la presencia de cultivos de uso ilícito se traducirá en conflicto.

### **El elusivo acceso a los mercados**

El tema del acceso a los mercados es otro tema clave en que el Acuerdo de paz quedó corto. No basta con tener suficiente tierra para producir cultivos alternativos a los de uso ilícito. Aparte de esto, se necesita tener un mercado que permita dar salida a la producción. En el Acuerdo encontramos medidas tendientes a acortar la intermediación, estimular la creación de centros de acopio, mejorar la logística, promover mercados campesinos, tecnologías de la información en el agro y compras públicas. Acá se repite, además, el mismo punto sobre los encadenamientos productivos mediante el trabajo asociado: “promoción de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala” (Cancillería, 2016, p. 31).

Todos estos centros de acopio y mejoras técnicas resultaban insuficientes ante la competencia de productos extranjeros altamente subsidiados que están copando el mercado gracias a acuerdos de libre comercio, y ante las trabas no arancelarias que está enfrentando la producción campesina; por ejemplo, la proliferación de normas fitosanitarias que el pequeño productor no puede cumplir (Acero & Thomson, 2021). En la práctica, la promesa del Acuerdo de crear un “plan nacional para la promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria” (Cancillería, 2016, p. 30) no se ha visto en los territorios en que algunos campesinos comenzaron a sustituir. Durante una visita a Maravelez, Putumayo (en octubre de 2019), los campesinos que se habían comprometido con cambiar la coca por cultivos alternativos, como la pimienta en este caso, se quejaban de que no había mercado para estos cultivos y que se había perdido la cosecha, porque, sencillamente, no había compradores. La coca, en cambio, no es solo un cultivo de alto rendimiento y altos retornos, condición que le da una ventaja única desde la perspectiva de campesinos con acceso escaso a la tierra, además es un cultivo que tiene un mercado ilegal, pero estable y garantizado.

La experiencia de Argelia demuestra de manera muy clara el vínculo existente entre la caída del pacto cafetero con el surgimiento de la coca, y evidencia algunas de las debilidades estructurales de la inserción de Colombia en los mercados internacionales. Si esta inserción era vulnerable en 1989, lo es mucho más ahora, después de dos décadas de una política aperturista que ha provocado en el agro sendas protestas y movilizaciones contra los tratados de libre comercio —particularmente el tratado de libre comercio con Estados Unidos, pero también tenemos el tratado de libre comercio con la Unión

[159]

Europea, que ha sido objeto de críticas (Cruz, 2017)—. Estas movilizaciones, que derivaron en el paro agrario en el 2013, se dieron en medio de las negociaciones del punto agrario entre las FARC-EP y el Gobierno nacional. Sin embargo, estos tratados de libre comercio eran parte de un modelo económico en el cual el Gobierno nacional había trazado una línea roja. Era imposible negociar eso, pese a que millones de campesinos y simpatizantes en todo el país así lo demandaban. De esta manera, para muchos campesinos, los cultivos de uso ilícito seguirán representando una alternativa cuando los otros mercados se sigan estrechando.

### **La economía de las drogas en perspectiva global**

[160] La solución al problema de los cultivos de uso ilícito no es algo que dependa exclusivamente de Colombia. Esto es un problema de carácter global, que tiene que ver con políticas adoptadas desde la comunidad internacional, con un evidente peso de la política de Estados Unidos, que ha enmarcado la cuestión de las drogas en una guerra declarada ya de prácticamente medio siglo: aunque fuera Reagan quien formalmente declarase la guerra contra las drogas en la década de 1980, la escalada de las intervenciones contra los narcóticos y su definición como un problema de ‘seguridad nacional’ ya había comenzado con Nixon en los años setenta. El proceso de paz proveía una oportunidad para dar una discusión más amplia sobre la sabiduría de seguir con una política que ha tenido escaso éxito desde sus propósitos declarados, pese a sus costos humanos y económicos astronómicos. En términos de desplazamientos, enfermedades, violencia y muertes, las políticas antinarcóticas en Colombia literalmente han institucionalizado la calamidad en la vida de los campesinos y destrozado en el proceso la vida de millones de personas (Gutiérrez-Sanín, 2021). En términos económicos, se calcula que, hasta hace una década, la guerra contra las drogas había costado por encima del billón de dólares, es decir, USD 1.000.000.000.000 (Rosen, 2013).<sup>13</sup>

El proceso de paz reconoció explícitamente esta dimensión internacional del problema de las drogas ilícitas en Colombia, y admitía que era imprescindible un esfuerzo global tendiente al cambio de enfoque frente a ellas. Incluso, el Acuerdo llegaba a insinuar la problemática injerencia de Estados Unidos en dichas políticas, al afirmar que las políticas sobre drogas ilícitas:

[...] deben regirse por el ejercicio de los principios de igualdad soberana y no intervención en los asuntos internos de otros Estados y deben asegurar la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional, en la medida en que la solución al problema de las drogas ilícitas es responsabilidad colectiva de todos los Estados. (Cancillería, 2016, p. 99)

13 En esta referencia se utiliza la numeración simplificada común en lengua inglesa que a un billón (en castellano, un millón de millones) le atribuye el término *trillion*.

Esta no fue una postura aislada en el Acuerdo de paz. Las propias intervenciones del presidente Juan Manuel Santos en diversos foros internacionales expresaban un cierto giro en este sentido. Por ejemplo, en sus intervenciones ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el periodo 2012-2017, Santos reconoció abiertamente el fracaso de la política de guerra contra las drogas en términos lapidarios y llamó abiertamente a la comunidad internacional a asumir una nueva política. En estos discursos, sobre todo hacia el final de su mandato, se ven plasmados algunos aspectos clave de la política sobre drogas ilícitas contenido en el Acuerdo de paz con las FARC-EP, en particular el tratamiento diferencial a los diferentes eslabones en la cadena productiva y el énfasis en la dimensión global de este fenómeno. Sin embargo, en las últimas intervenciones va más allá del Acuerdo, al insinuar la regulación de la producción de drogas por parte de los Estados:

He dicho muchas veces que la guerra contra las drogas no se ha ganado ni se está ganando; que requerimos de nuevos enfoques y nuevas estrategias [...] como el de no criminalizar a los adictos, y entender el consumo de drogas como un asunto de salud pública y no de política criminal. La Guerra contra las Drogas ha cobrado demasiadas vidas —en Colombia hemos pagado un precio muy alto, tal vez el más alto de cualquier nación—, y lo que se está viendo es que el remedio ha sido muchas veces peor que la enfermedad. [...]. Es hora de aceptar —con realismo— que mientras haya consumo habrá oferta, y que el consumo no se va a acabar [...]. Es hora de hablar de regulación responsable por parte de los Estados; de buscar caminos para quitarles oxígeno a las mafias, y de afrontar el consumo con más recursos para la prevención, la atención y la reducción de daños a la salud y al tejido social. (Santos, 2017)

[161]

Efectivamente, una alternativa al problema de los cultivos de uso ilícito y las drogas ilícitas es, sencillamente, regularizar esos usos, legalizando así los mercados ilegales. Esta discusión se insinuó, pero finalmente no se avanzó al esperado cambio de política internacional. En ausencia de esa discusión global y de un cambio de políticas por parte de la comunidad internacional, y en particular por parte de Estados Unidos, país que como dice Marco Palacios (2012) ha proveído la agenda y los recursos para la guerra contra las drogas en Colombia, la inercia llevó por consolidar, una vez más, una aproximación represiva que se acentuó —pero no comenzó— con el gobierno de Iván Duque. La discusión sobre las fumigaciones con glifosato y la militarización de las zonas cocaleras propuestas por la administración de Duque exacerbó una tendencia represiva que ya se vivía desde fines del gobierno de Santos, quien en 2017 intensificó la erradicación forzada manual, en parte como respuesta a presiones internas y externas (Gutiérrez-Sanín et al., 2019).

Los intentos de erradicación forzada, con víctimas fatales, comenzaron en Argelia entre 2015 y 2016. En estas condiciones, era muy difícil construir la confianza necesaria para poder avanzar en la construcción de la paz estable y duradera; aún más cuando los propios campesinos son conscientes de que negocian con un Gobierno nacional que carece de autonomía y de lo que el Acuerdo llama “igualdad soberana” para decidir sobre esta política.

## CONCLUSIONES

Aun cuando los incumplimientos en la implementación del Acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional de Colombia de 2016 sean un obstáculo formidable para la construcción de esa elusiva paz estable y duradera, no son el único problema. Es decir, si bien los incumplimientos son evidentes, sistemáticos, masivos y extendidos, aunque el Gobierno hubiera cumplido, es muy poco probable que la política de drogas ilícitas del Acuerdo hubiera, efectivamente, contribuido a la construcción de la paz estable y duradera. Esto, porque no existe una relaciónívoca entre cultivos de uso ilícito y conflicto, sino que ella se encuentra mediada por el conflicto agrario (en particular, la concentración de tierras) y la decisión de dar tratamiento de guerra a las drogas, dos cosas que el Acuerdo no abordó, o lo hizo insuficientemente. La insistencia en denunciar el incumplimiento por parte del Gobierno de lo estipulado en el Acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno nacional (tanto del espíritu como de lo formal), aunque justa y necesaria, se arriesga a ocultar y velar las limitaciones estructurales y políticas contenidas en el Acuerdo, lo que crea la ilusión de que el cumplimiento de este entregaría una solución a problemas que son mucho más complejos y estructurales.

[162] Algunos de los problemas estructurales que enfrentaba el punto de la sustitución de los cultivos de uso ilícito se relacionaban con el problema de la pobreza de la tierra (y el despojo), así como los problemas evidentes de acceso a mercado que son exacerbados por las políticas de libre comercio y algunos otros problemas, como barreras no arancelarias, dirigidas específicamente contra los pequeños productores. Pero había problemas que también tenían que ver con el enfoque político adoptado: en particular, si esto era un problema de desarrollo o uno de políticas represivas. Obviamente, ello tiene que ver con una discusión global sobre la pertinencia y sabiduría de seguir con una nebulosa guerra contra las drogas que ha traído un altísimo costo humano y económico.

Aunque el Acuerdo de paz delineó la posibilidad de una política alternativa para enfrentar el problema de las drogas ilícitas, los elementos represivos contenidos en ella alimentaron la inercia criminalizante para enfrentar este fenómeno. Las políticas antinarcóticos del Estado continúan acrecentando la variable represiva, augurando un escalamiento del conflicto (Gutiérrez 2020; Gutiérrez-Sanín, 2020b), con sus consecuentes calamidades humanas y el desangre de fondos públicos que bien podrían utilizarse en promover el desarrollo de las comunidades. Es decir, el Alto Consejero para el Posconflicto no estaba equivocado cuando decía que mientras hubiera coca en Argelia habría conflicto; lo que no aclaró, pero era evidente para todos los asistentes, es que esto es así como resultado de decisiones políticas asumidas de manera consciente por las élites nacionales e internacionales, no como una fatalidad histórica.

En este contexto, es fundamental retomar la discusión sobre el problema de los cultivos de uso ilícito en clave transformadora, que vaya más allá del cumplimiento o no de lo contenido en los acuerdos. Esto no significa excusar al Gobierno de no cumplir, o plantear que el no cumplimiento es un tema irrelevante. Lo que significa en realidad es

plantear la necesidad de cuestionar aspectos de la línea roja trazada por el Gobierno en su negociación con la insurgencia. Es solamente cuestionando algunas de esas líneas rojas en torno al modelo económico, así como abriendo un debate amplio en torno a la necesidad de abandonar, definitivamente, la inercia represiva que hasta ahora ha reemplazado a una política real de drogas, que podremos comenzar a sentar bases para una solución viable al problema de los cultivos de uso ilícito. Y significa también cuestionar la idea de una relación unívoca entre el conflicto y los cultivos de uso ilícito, así como la premisa de que los segundos son necesariamente el “combustible” del primero. Desvelar las maneras históricas en que esta relación ha sido construida nos puede servir para entender mejor las maneras para contribuir a la construcción de esta esquiva paz estable y duradera.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco, antes que nada, al profesor Guillermo Mosquera, por su contextualización, participación activa en la investigación y respaldo personal; sin él, esta investigación sencillamente no hubiera sido posible. Desde luego, mis conclusiones no lo comprometen en absoluto. Agradezco a los campesinos y campesinas argelianas por su paciencia conmigo y colaboración con este esfuerzo —particularmente, al comité cocalero y Ascamta— durante el periodo de 2015 a 2018. Agradezco, por último, a Ana María López, por las conversaciones heterodoxas sobre este tema, de las que he aprendido mucho.

## REFERENCIAS

[163]

- Acero, C., Parada, M., & Machuca, D. (2019). La paz narcotizada: decisiones, presiones y diseño institucional del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito. *Análisis Político*, 97, 114-135.
- Acero, C., & Thomson, F. (2021). “Everything peasants do is illegal”: Colombian coca growers’ everyday experiences of law enforcement and its impacts on state legitimacy. *Third World Quarterly* (internet).
- Arnon, C., & Zartman, W. (2005). *Rethinking the economics of war: The intersection of need, creed, and greed*. Johns Hopkins University Press.
- Ávila, A. (2016). La masacre que quiere esconder José Félix Lafaurie. *Semana*.
- Ballentine, K., & Sherman, J. (2003). *The political economy of armed conflict: Beyond greed and grievance*. Lynne Rienner.
- Berdal, M., & Malone, D. (2000). *Greed and grievance: Economic agendas in civil wars*. Lynne Rienner.
- Bulmer, M. (1984). *The Chicago school of sociology*. University of Chicago Press.
- Burawoy, M. (1998). The extended case method. *Sociological Theory*, 16(1), 4-33.
- Cancillería. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Gobierno de Colombia.
- Ciro, E. (2018). Las tierras profundas de la “lucha contra las drogas” en Colombia: la ley y la violencia estatal en la vida de los pobladores rurales del Caquetá. *Revista Colombiana de Sociología*, 41(1), 105-133.

- CNMH. (2013). ¡Basta Ya! CNMH.
- Collier, P. (2000). *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*. World Bank.
- Collier, P., & Hoeffer, A. (1998). On economic causes of civil wars. *Oxford Economic Papers*, 50(4), 563-573.
- Cramer, C. (2002). Homo economicus goes to war: Methodological individualism, rational choice and the political economy of war. *World Development*, 30(11), 1845-1864.
- Cruz, E. (2017). La rebelión de las ruanas: el Paro Nacional Agrario en Colombia. *Analisis*, 49(90), 83-109.
- Daviron, B., & Ponte, S. (2005). *The coffee paradox: Global markets, commodity trade and the elusive promise of development*. Zed Books.
- Estrada, J. (2019). *El Acuerdo de paz en Colombia: Entre la perfidia y la potencia transformadora*. CLACSO.
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Desde Abajo*.
- Fajardo, D., & Salgado, H. (2017). *El acuerdo agrario*. Aurora.
- Felbab-Brown, V. (2005). The coca connection: Conflict and drugs in Colombia and Peru. *Journal of Conflict Studies*, 25(2), 104-128.
- García, A. (2018). *Yes but no: Havana peace agreement's ambiguous sway on Colombia's rural development policy* [Tesis doctoral]. Waterloo, Ontario.
- [164]
- Gilhodés, P. (1970). Agrarian struggles in Colombia. En R. Stavenhagen (Ed.), *Agrarian problems and peasant movements in Latin America*. Anchor Books.
- Glimmermann, K., Espinoza, J., Arnold, J., & Arning, N. (2017). The land-drugs nexus: How illicit crop cultivation is related to each other. *Bulletin on Narcotics (UNODC)*, 66, 75-104.
- Goodhand, J. (2008). Corrupting or consolidating the peace? The drugs economy and post-conflict peacebuilding in Afghanistan. *International Peacekeeping*, 15(3), 405-423.
- Gootenberg, P., & Dávalos, L. (2018). *The origins of cocaine: Colonization and failed development in the Amazon Andes*. Routledge.
- Grajales, J. (2011). The rifle and the title: Paramilitary violence, land grab and land control in Colombia. *The Journal of Peasant Studies*, 38(4), 771-792.
- Grajales, J. (2020). A land full of opportunities? Agrarian frontiers, policy narratives and the political economy of peace in Colombia. *Third World Quarterly*, 41(7), 1141-1160.
- Grajales, J. (2021). Losing land in times of peace: Post-war agrarian capitalism in Colombia and Côte d'Ivoire. *The Journal of Peasant Studies*, 48(5), 1054-1074.
- Gutiérrez, J. (2020). Toward a new phase of guerrilla warfare in Colombia? The reconstitution of the FARC-EP in perspective. *Latin American Perspectives*, 47(5), 227-244.

- Gutiérrez, J., & Thomson, F. (2020). Rebels-turned-narcos? The FARC-EP's political involvement in Colombia's cocaine economy. *Studies in Conflict & Terrorism*, 44(1), 26-51.
- Gutiérrez, J., & Ciro, E. (2022). Tillyian process without a Tillyian effect: Criminalised economies and state-building in the Colombian conflict. *Journal of Political Power*.<https://doi.org/10.1080/2158379X.2022.2031109>
- Gutiérrez-Sanín, F. (2004). Criminal rebels? A discussion of civil war and criminality from the Colombian experience. *Politics & Society*, 32(2), 257-285.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2019). *Clientelistic warfare*. Peter Lang.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2020b). *¿Un nuevo ciclo de la guerra en Colombia?* Debate.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2020a). Fumigaciones, incumplimientos, coaliciones y resistencias. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 22(2), 1-37.
- Gutiérrez-Sanín, F. (2021). Mangling life trajectories: institutionalised calamity and illegal peasants in Colombia. *Third World Quarterly* (internet).
- Gutiérrez-Sanín, F., & Marín, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿En el fondo cuál es el problema? *Análisis Político*, 92, 18-38.
- Gutiérrez-Sanín, F., Machuca, D., & Cristancho, S. (2019). ¿Obsolescencia programada? La implementación de la sustitución y sus inconsistencias. *Análisis Político*, 97, 136-160.
- Gutiérrez-Sanín, F. & Vargas, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: Quiénes, cómo, por qué*. Universidad del Rosario.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007). *Ethnography. principles in practice*. Routledge.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850-1950*. Universidad Nacional.
- Lichterman, P. (2002). Seeing structure happen: Theory-driven participant observation. En B. Klandermans & S. Staggenborg (Eds.), *Methods of social movement research*. University of Minnesota Press.
- Mansfield, D. (2018). Turning deserts into flowers: Settlement and poppy cultivation in Southwest Afghanistan. *Third World Quarterly*, 39(2), 331-349.
- Martínez, T., & Zuleta, W. (2019). Cultivos de coca y violencia: El cambio después de iniciados los diálogos de paz. *Documentos CEDE*, 26 (Universidad de los Andes).
- Molano, A. (1994). Algunas consideraciones sobre colonización y violencia. En A. Machado (Ed.), *El agro y la cuestión social*. Tercer Mundo.
- Oxfam. (2017). *Radiografía de la desigualdad*. Oxfam.
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra?* FCE.
- Palacios, M. (2012). *Violencia pública en Colombia, 1958-2010*. FCE.

- Peña, R., & Zuleta, S. (2018). El derecho al despojo en Colombia: Un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo. *Análisis Político*, 92, 3-17.
- Pizarro, E. (2002). Colombia ¿Guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? *Análisis Político*, 46, 164-180.
- Presidencia de la República. (2018). *Acuerdo Colectivo para la Sustitución Voluntaria y Concertada de Cultivos de Uso Ilícito del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y el Desarrollo Territorial, en el Marco de la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.
- Ramírez, M. (2017). Las conversaciones de paz en Colombia y el reconocimiento de los cultivadores de coca como víctimas y sujetos de derechos diferenciados. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies / Revue canadienne des études latinoaméricaines et caraïbes*, 42(3), 350-374.
- Rettberg, A., & Ortiz, J. (2016). Golden opportunity, or a new twist on the resource-conflict relationship: Links between the drug trade and illegal mining in Colombia. *World Development*, 84, 82-96.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. Norma.
- Rosen, J. (2013). The war on drugs in Colombia: A current account of U.S. policy. *Perspectivas Internacionales*, 9(2), 58-83.
- Samuels, G. (2009). Using the extended case method to explore identity in a multiracial context. *Ethnic and Racial Studies*, 32(9), 1599-1618.
- [166] Santos, J. (2017). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 72º periodo de sesiones ordinarias*. <http://es.presidencia.gov.co>
- Sluka, J., & Robben, A. (2007). *Ethnographic FIELDWORK. An anthropological reader*. Blackwell Publishing.
- Tavory, I., & Timmermans, S. (2009). Two cases of ethnography. Grounded theory and the extended case method. *Ethnography*, 10(3), 243-263.
- Thomson, F. (2011). The agrarian question and violence in Colombia: Conflict and development. *Journal of Agrarian Change*, 11(3), 321-356.
- UNODC. (2021). *World Drug Report 2021*. UNODC.
- Wadham, H., & Warren, R. (2014). Telling organizational tales: The extended case method in practice. *Organizational Research Methods*, 17(1), 5-22.

# ¿QUÉ HACER CON EL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA? ELEMENTOS METODOLÓGICOS PARA UNA POLÍTICA DE ESTADO

**Rodrigo Uprimny Y.**, profesor titular Universidad Nacional e investigador senior Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad "Dejusticia".

## RESUMEN

El autor, a partir de una reedición de trabajos previos, propone elementos metodológicos para lograr una política democrática que enfrente en forma más lúcida el narcotráfico en Colombia. El autor considera que es necesario distinguir tres problemas diversos pero interrelacionados: el impacto del narcotráfico en la violencia y la democracia colombianas, la discusión sobre el prohibicionismo y el grado de autonomía de Colombia frente al régimen internacional de control de sustancias psicoactivas. A partir de esas distinciones, el autor concluye que la política colombiana frente al narcotráfico debe buscar tanto alternativas a la prohibición (por ser la prohibición un régimen injusto e ineфicaz) como alternativas dentro de la prohibición (pues este régimen se mantendrá en el mediano plazo, al menos para drogas como la marihuana o la cocaína).

**Palabras clave:** Narcotráfico, política pública, drogas, democracia, prohibicionismo, Colombia

## WHAT TO DO WITH DRUG TRAFFICKING AND ILLICIT DRUGS IN COLOMBIA? METHODOLOGICAL ELEMENTS FOR A STATE POLICY

## ABSTRACT

Based on a re-edition of previous works, the paper proposes methodological elements to achieve a democratic policy that more lucidly faces drug trafficking in Colombia. It considers that three diverse but interrelated problems need to be distinguished: the impact of drug trafficking on violence and democracy in Colombia; the discussion of prohibitionism; and Colombia's degree of autonomy vis-à-vis the international regime of control of psychoactive substances. Based on these distinctions, the study concludes that Colombian drug trafficking policy must seek alternatives both to prohibition (because prohibition is an unjust and ineffective regime) and within prohibition (because this regime will stay in the medium term, at least for drugs such as marijuana or cocaine).

**Keywords:** Drug trafficking, public policy, drugs, democracy, prohibitionism, Colombia

**Fecha de recepción:** 15/12/2021

**Fecha de aprobación:** 25/02/2022

## INTRODUCCIÓN

Uno de los problemas más complejos que, desde finales de los años setenta, enfrenta la precaria democracia colombiana es el narcotráfico, que ha intensificado nuestras violencias, agravado las violaciones de derechos humanos y la corrupción, y ha tenido impactos profundos, en general negativos, sobre múltiples dimensiones sociales y culturales. Es entonces esencial que Colombia desarrolle una política apropiada para enfrentar el problema del narcotráfico y de las llamadas drogas ilícitas. Este artículo busca contribuir a ese propósito.

Sin embargo, no es fácil hacer propuestas realistas en este campo, por cuanto los vínculos entre el narcotráfico, el deterioro democrático y la violencia en Colombia son complejos, ya que al menos remiten a debates y niveles de análisis diversos: por un lado, el estudio del impacto del narcotráfico sobre la democracia, la crisis de derechos humanos y el conflicto armado colombiano; y por otro, la discusión más general en torno al prohibicionismo y el régimen internacional sobre ciertas drogas, con el fin de determinar cuál es la política apropiada para enfrentar el tema de abuso de sustancias psicoactivas.<sup>1</sup> Estos problemas están vinculados, por lo cual es usual que los debates sobre narcotráfico y democracia en Colombia transiten, sin mucha claridad, de una discusión a la otra. Pero se trata de problemas distintos, por lo cual esos saltos de un nivel de análisis al otro terminan provocando confusiones y equívocos.

[168]

Esta situación y el propósito del artículo —que es una reflexión de política pública basada en trabajos previos del autor—<sup>2</sup> explican su estructura, la cual comienza (a) por una reflexión esencialmente metodológica, que presenta en forma analítica las dimensiones del problema, esto es, las complejas relaciones entre narcotráfico, conflicto armado y deterioro democrático en Colombia. Luego se procede a (b) articular esas dimensiones y a explicar mi visión general sobre cómo enfrentar el problema del narcotráfico y las drogas en Colombia. Esta visión supone una crítica al prohibicionismo, la cual es desarrollada en el siguiente punto, en el cual (c) debate cuál es la política más apropiada frente a las sustancias psicoactivas. Luego, dado que la prohibición es un régimen internacional, (d) analizo el margen de autonomía jurídica y política que tiene Colombia para tomar

1 Por simplificación de lenguaje, en este artículo considero equivalentes las expresiones “drogas” y “sustancias psicoactivas”. Las llamadas drogas, como la marihuana, la cocaína, los barbitúricos o el alcohol, son sustancias que tienen efectos directos y sensibles sobre el sistema nervioso central y tienen la potencialidad de producir dependencia y ocasionar daños a la salud. Pueden ser sustancias muy diversas, por lo cual algunos hablan de “drogas duras”, para referirse a aquellas con mayor riesgo sanitario y mayor potencial adictivo, como la heroína, y drogas “suaves”, menos riesgosas en esos aspectos, como la marihuana. En ese sentido, la expresión *sustancias psicoactivas* es la que mejor parece capturar esa dimensión común a lo que en el lenguaje ordinario suele conocerse como *drogas*. Sobre los equívocos de la noción de drogas, véase Olmo (1986).

2 Este artículo está basado en trabajos previos que el autor ha desarrollado en los últimos 25 años, en forma independiente o en coautoría, como (Uprimny 1995, 1998 y 2002), (Uprimny et al., 2012a; 2012b), (Uprimny & Guzmán 2016) y (Uprimny et al., 2017). Sin embargo, el artículo no es una simple reedición de estos, sino que los actualiza con una perspectiva específica: proponer elementos metodológicos para lograr una política democrática que enfrente en forma más lúcida el narcotráfico en Colombia.

distancia frente a la prohibición. Concluyo formulando (e) los elementos esenciales de una política de Estado frente al narcotráfico, que puede ser resumida así: necesitamos defender alternativas a la prohibición, pues esta es injusta e inconveniente, pero también plantear alternativas dentro del marco de la prohibición, por cuanto en el corto plazo no habrá cambios radicales en el régimen internacional de las drogas.

### **EL PUNTO DE PARTIDA METODOLÓGICO: LAS RELACIONES ENTRE DROGAS, NARCOTRÁFICO, DEMOCRACIA, VIOLENCIAS Y CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA**

Como ya vimos, la relación entre las drogas, la democracia y el conflicto armado remite a debates diversos: por un lado, a la discusión específicamente colombiana acerca del impacto del narcotráfico en el conflicto armado, la violencia y la crisis democrática. Pero igualmente alude, por otro lado, a la discusión sobre la prohibición de las drogas y cuáles son las estrategias para enfrentar el problema del abuso de sustancias psicoactivas frente a las drogas ilícitas, debate que se ha abordado a escala mundial y en muchísimos países y que no obligatoriamente se refiere al caso colombiano. Esta última discusión remite igualmente al debate sobre el margen de autonomía del Estado colombiano para tomar decisiones frente al prohibicionismo. Brevemente procedo, entonces, a precisar un poco más en qué consisten estos tres problemas.

El primer problema es la evaluación acerca del peso del narcotráfico en el conflicto armado, nuestras violencias y la crisis democrática, y en forma esquemática puede suscitar dos respuestas polarizadas: para algunos, como James Henderson, la regresión democrática y la violencia colombianas de las últimas décadas se explican esencialmente por una especie de “choque externo” ocasionado por el narcotráfico, cuya existencia no dependía de Colombia, por lo cual nuestro país fue víctima de ese fenómeno (2012). Autores en esa línea consideran que la persistencia del conflicto armado solo es explicable por el narcotráfico que habría transformado el conflicto armado colombiano en una suerte de “nueva guerra”, en los términos de Mary Kaldor (1999), pues su dinámica no sería ya esencialmente sociopolítica, sino que estaría determinada por la disputa entre los actores armados por la apropiación de rentas, entre las cuales, las del narcotráfico ocuparían el lugar esencial. Otros, por el contrario, asumen la posición contraria y minimizan el peso del narcotráfico. El conflicto armado respondería esencialmente a otros factores, como la persistencia de las injusticias de origen que la desencadenaron, por lo cual la presencia y violencia del narcotráfico en Colombia sería más bien una consecuencia de nuestros déficits democráticos. Alguna vez, el escritor Moreno Durán enfatizó esa idea, con una ironía deliciosa, cuando dijo que en Colombia “la política es tan corrupta que incluso corrompió al narcotráfico”. En esta visión, el narcotráfico, su penetración en Colombia y sus modalidades particularmente violentas en el territorio colombiano serían más bien síntomas y consecuencias, y no causas, de los déficits democráticos de nuestro país.

Obviamente, frente a estas posiciones extremas, que hemos simplificado, existen muchas visiones intermedias.

[169]

El segundo problema es el debate acerca de la prohibición de las drogas y si esta es una buena política para enfrentar el abuso de sustancias psicoactivas. El vínculo de esta pregunta con la discusión de la crisis y la guerra colombianas es que si ciertas drogas, como la marihuana, la cocaína o la heroína, no estuvieran prohibidas, entonces no habría narcotráfico, pues este existe para satisfacer esa demanda prohibida<sup>3</sup>. Ahora bien, hay una aguda discusión sobre el prohibicionismo, pues mientras algunos sostienen que la criminalización de las drogas debe ser mantenida (Wilson, 1998), pues, si no existiera, el abuso de las drogas tendría consecuencias catastróficas, otros hemos planteado desde hace muchos años que por respeto a la autonomía de las personas y debido a los fracasos y los terribles costos de la prohibición, esas drogas deberían ser legalizadas o reguladas (Hulsman 1987; Nadelman, 1990; Uprimny, 1995). Y obviamente, frente a estos extremos existen también posiciones intermedias.

El tercer problema es la discusión acerca del margen del Estado colombiano para tomar decisiones autónomas frente al prohibicionismo, teniendo en cuenta que este se deriva de tratados internacionales, referidos esencialmente a la Convención Única de Estupefacientes de 1961, la Convención sobre Psicotrópicos de 1971 y la Convención de Viena de 1988 sobre estupefacientes y sustancias psicoactivas, que están vigentes internacionalmente y son apoyados por países poderosos. Debido a eso, algunos sostienen que el margen de autonomía colombiano es mínimo. Otros, por el contrario, afirman que el margen de autonomía es hoy mayor, no solo porque ese régimen internacional es más flexible de lo planteado por las interpretaciones más ortodoxas, sino que, además, está hoy en crisis, lo cual permite a los Estados hacer pasos audaces, como los de Uruguay con la legalización de la marihuana. Y también frente a esta discusión existen posiciones intermedias (Walsh & Jelsma, 2019).

[170] Estos tres problemas tienen autonomía, pues distintos analistas pueden responderlos de manera diversa. Alguien puede considerar que el peso del narcotráfico en el conflicto armado y el deterioro democrático en Colombia es menor y que las drogas deben ser legalizadas, mientras otro puede concluir todo lo contrario, esto es, que el narcotráfico ha transformado radicalmente la guerra colombiana y tiene un impacto decisivo en nuestras violencias y déficits democráticos, pero que las drogas no deben ser legalizadas. Otro, en cambio, puede concluir que el narcotráfico es el factor esencial explicativo de nuestra crisis y que las drogas deberían ser legalizadas, pero que Colombia no puede hacerlo unilateralmente. Y así sucesivamente.

3 Por simplificación de lenguaje, en este documento vamos a hablar de “drogas prohibidas” o “sustancias prohibidas” para referirnos a aquellas sustancias psicoactivas, como la marihuana, la cocaína y los opioides, que están sometidas a un régimen internacional de fiscalización severo. En sentido estricto, esas sustancias no están prohibidas, pues se admite excepcionalmente su producción, distribución y uso para efectos médicos e investigativos. Sin embargo, en la medida en que su uso para efectos recreativos está prohibido y que el narcotráfico se ha desarrollado para satisfacer la demanda por esos consumos prohibidos, no es realmente inexacto hablar de “drogas prohibidas”.

Sin embargo, estos problemas se encuentran relacionados y se interfieren profundamente. Por ejemplo, alguien que considere que el narcotráfico tiene un impacto profundo sobre la crisis colombiana puede concluir que hay que legalizar las drogas para acabar con esta economía ilícita, lo cual parece una posición razonable; pero inmediatamente cae en una compleja discusión sobre política frente a las drogas y el margen de autonomía de Colombia en este campo.

Estas interferencias entre problemas distintos pero relacionados complican la discusión y dificultan la formulación de recomendaciones realistas en este campo. Por ello, conviene hacer las distinciones analíticas necesarias para tener claridad sobre la diferencia de asuntos que se entremezclan cuando uno aborda el problema de la relación entre narcotráfico, drogas ilícitas, violencias y democracia en Colombia. Pero si uno desea plantear una política apropiada frente al narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia es igualmente necesario articular sintéticamente esos diversos subtemas para tener una visión de conjunto.

### **UN ESFUERZO DE SÍNTESIS: ARTICULACIÓN DE LAS DIVERSAS DIMENSIONES QUE CONFORMAN EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA**

En este punto desarrollo mi visión de conjunto, que es obviamente una interpretación particular del tema, pero que tiene utilidad, no solo porque creo que es compartida por algunos de los mejores analistas de estos temas, sino, además, porque muestra la posibilidad y la importancia de al mismo tiempo distinguir y articular los diversos aspectos del problema del narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia.

Frente al primer interrogante, mi respuesta es intermedia: considero que el conflicto armado colombiano, que tiene viejas raíces históricas y una dimensión política clara, no se explica totalmente por el narcotráfico, pero este ha tenido un impacto indudable sobre la dinámica y persistencia de ese conflicto, al menos porque los dineros de la droga han alimentado las finanzas de los actores armados, algunos narcotraficantes han intervenido directamente en la guerra y la presencia de las drogas volvió mucho más compleja la relación de Colombia con los Estados Unidos, cuya influencia sobre la dinámica del conflicto armado ha sido clara.

Considero, igualmente, que el narcotráfico ha tenido un impacto evidente en la crisis colombiana de las últimas décadas, porque, al ser una economía ilícita muy dinámica y de enorme magnitud, tiene altas potencialidades de violencia y corrupción. Sin embargo, comparto la tesis de Thoumi (2007), según la cual la expansión del narcotráfico en Colombia y su dimensión particularmente violenta en nuestro país solo son explicables por rasgos antidemocráticos y de precariedad del Estado de derecho que preexistían en la sociedad y que fueron agudizados por esta economía ilícita. No hay ninguna razón geográfica o económica que explique contundentemente que el narcotráfico haya tenido la magnitud que ha desarrollado en Colombia, ni que haya tomado las características altamente violentas que ha tenido en nuestro país. Son pues factores internos, asociados

con rasgos antidemocráticos de la sociedad colombiana, como su vieja cultura de la ilegalidad, los que explican que el narcotráfico haya penetrado tan profundamente en nuestro país. A su vez, subsiste la pregunta de por qué el dinero de la droga ha tenido en Colombia un impacto mucho más violento que en otros países, como Bolivia o Perú.

La respuesta a ese último interrogante no es fácil. Algunos consideran que es un problema de simple magnitud, pues el monto de los narcodólares que entran a Colombia es mayor que aquel que ingresa a Bolivia o Perú, por lo que sería lógico que la violencia en Colombia sea más intensa. Pero esa explicación no es convincente, pues muchas estimaciones económicas han mostrado que, incluso si se acepta que a Colombia entran más narcodólares que a Bolivia y Perú, hasta finales de los años noventa el peso económico interno de esos dineros habría tendido a ser mayor en Bolivia o Perú, por tener dichos países una economía más pequeña que la colombiana, por ejemplo. La violencia en Bolivia o Perú debería ser entonces mayor que la nuestra; pero no es así (Thoumi, 2003).

Una explicación más plausible es la diversa estructura agraria de los tres países y sus efectos sobre las dinámicas políticas. Con todos sus problemas, tanto la revolución boliviana de los años cincuenta como el régimen militar peruano reformista de los años sesenta realizaron reformas agrarias importantes, de suerte que en esos países disminuyó considerablemente el peso de los terratenientes. En Colombia, en cambio, las tentativas de reforma agraria fueron siempre muy precarias y terminaron siendo bloqueadas; el poder terrateniente se mantuvo casi intacto. Por ende, cuando el narcotráfico irrumpió con fuerza en los años ochenta, se tejieron alianzas entre ciertos políticos locales, algunos terratenientes y aquellos narcotraficantes que empezaron a comprar masivamente tierras. Estas alianzas, que contaron con distintos grados de complicidad de las autoridades locales y de los militares, alimentaron muchas dinámicas paramilitares, como lo han demostrado numerosas investigaciones académicas y judiciales (Reyes 2009; Echandía, 2013). Los efectos de los dineros del narcotráfico han sido particularmente amenazantes en nuestro país porque han acentuado tendencias antidemocráticas de la política colombiana.

Esta respuesta intermedia al primer interrogante, que coincide con varios de los ensayos de la llamada Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas<sup>4</sup>, lleva a una primera conclusión: el narcotráfico no explica totalmente la guerra ni la crisis democrática en Colombia, pero la presencia de esta economía ilícita las ha agravado y profundizado. Para robustecer esa tesis, hagamos el siguiente experimento mental: supongamos que un “conjuro” nos hubiera permitido extirpar, sin dolor, el narcotráfico de Colombia. Si así fuera, el conflicto armado no hubiera sido tan intenso y las posibilidades de la paz serían mayores, lo cual lleva a la siguiente conclusión: deberíamos recurrir a esa magia

4 Esta comisión fue creada durante las negociaciones de paz con las FARC-EP y reunió a doce importantes investigadores y dos relatores para que ofrecieran su visión de los orígenes, la dinámica y los impactos del conflicto armado. Varios ensayos, como los de Daniel Pecaut, Gutiérrez Sanín, Alfredo Molano o Gustavo Duncan insisten en que si bien el conflicto armado no surgió ni se explica únicamente por el narcotráfico, esta economía ilícita lo modificó y agravó profundamente, y es un elemento clave que explica su persistencia. (Véase Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, 2015).

para deshacernos del narcotráfico, pues sin esa economía ilícita sería más fácil lograr una paz duradera y profundizar la democracia. Ahora bien, la legalización de las drogas hoy ilícitas parece ser ese conjuro, ya que el narcotráfico se ha desarrollado para satisfacer la demanda por esas drogas ilícitas. Por consiguiente, si esas drogas fueran legales, en el sentido de que la producción y distribución para su consumo recreativo fueran aceptadas, entonces, como por arte de magia, el narcotráfico desaparecería y eso facilitaría el logro de la paz y la profundización de la precaria democracia colombiana.

Si aceptamos que (a) el narcotráfico ha tenido un impacto grande y perverso sobre el conflicto armado y sobre la crisis colombiana, y que existe (b) la posibilidad teórica de que la legalización de las drogas pueda eliminar de tajo el narcotráfico, entonces resulta comprensible que muchas veces cuando se discute acerca de la crisis colombiana y sobre el impacto negativo del narcotráfico en Colombia surja el debate sobre la legalización. Y que esas diferentes discusiones queden, hasta cierto punto, vinculadas, y por ello surja la segunda pregunta acerca de si la prohibición es o no una estrategia adecuada para enfrentar el problema del abuso de sustancias psicoactivas. Ahora bien, en este aspecto, mi posición, como la de muchos analistas, es radicalmente crítica frente a la prohibición, y por ello defiendo que Colombia y el mundo debían encaminarse a una legalización regulada o regularización de todas las drogas, por las razones que explico más detalladamente en el siguiente punto de este texto.

Considero que los sectores democráticos deben continuar impulsando el debate internacional sobre la búsqueda de alternativas a la prohibición de las drogas, que tanto sufrimiento ha ocasionado en el mundo y en Colombia en particular. Y que debe ser política del Estado colombiano abrir espacios para una discusión del régimen internacional prohibicionista. Sin embargo, la propuesta y el debate de la legalización de las drogas, por importantes que sean, son insuficientes para enfrentar los problemas negativos del narcotráfico sobre las violencias y la democracia en Colombia, por cuanto (y eso me permite presentar mi posición frente al tercer problema) el margen de autonomía de Colombia frente a la prohibición internacional existe, pero es limitado, porque el régimen prohibicionista es internacional, sigue vigente y es apoyado por Estados muy poderosos, como Estados Unidos, Rusia, China, los países musulmanes y la mayor parte de los países europeos. Aunque hoy el consenso prohibicionista tiene ciertas fisuras y es posible que el estatus de dos sustancias prohibidas, como la coca y la marihuana, tenga cambios importantes, lo cierto es que en el corto e incluso mediano plazo no ocurrirán reformas importantes frente a la cocaína o los derivados del opio. Y como el narcotráfico en América Latina está hoy esencialmente asociado con el tráfico de cocaína y, en menor medida, de heroína, los cambios del régimen internacional frente a la marihuana o la coca tendrán poco impacto sobre el narcotráfico colombiano y latinoamericano, y sus violencias y corrupciones.

Infortunadamente, en el corto y mediano plazo, Colombia y América Latina deberán seguir enfrentando los desafíos del narcotráfico. Y como en el largo plazo, como decía Keynes, todos estaremos muertos, tenemos que desarrollar también políticas democráticas para enfrentar el narcotráfico y los abusos de sustancias psicoactivas, asumiendo

[173]

que en los próximos años la cocaína y la heroína seguirán siendo drogas prohibidas y traficadas.

## LA CRÍTICA A LA PROHIBICIÓN Y LA DEFENSA DE LAS ALTERNATIVAS REGULADORAS

El análisis anterior presupone una crítica radical al prohibicionismo, por lo cual en este punto justifico ese presupuesto, para lo cual (a) comienzo por exponer los posibles modelos de políticas frente a las drogas, para luego (b) mostrar el fracaso y los costos del prohibicionismo, y (c) defender la opción por una legalización regulada o regularización.

### Una tipología sobre políticas frente a las sustancias psicoactivas

En la tabla 1, con base en trabajos previos, resumo las principales políticas en materia de drogas.<sup>5</sup> Estos “tipos ideales” weberianos son una simplificación, pues aunque el marco internacional prohibicionista es bastante rígido, existen diferencias nacionales y regionales significativas. Así, la política estadounidense no ha sido igual a la holandesa, e incluso, en ciertos momentos, ciudades tan cercanas como Fráncfort o Múnich, en Alemania, presentaban estrategias diversas (Cesoni, 1996). Sin embargo, creo que la tabla 1 engloba y precisa las diferencias básicas entre las distintas políticas.

Tabla 1. Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas

[174]

	I	II	III	IV
Tipo de política, denominación y algunos ejemplos históricos	Prohibición estricta o “guerra a las drogas”. Estrategia de países como Estados Unidos, Rusia y los países musulmanes.	Prohibición flexible o “reducción del daño”. Estrategia holandesa, suiza y de otros países y ciudades.	Despenalización flexible, “regularización” o “legalización regulada”. Política actual en muchos países frente al alcohol o el tabaco, y de algunos países frente a la marihuana.	Despenalización estricta o política de “liberalización general”. Política dominante en el tabaco hasta hace pocos años.
Filosofía implícita y objetivos	- Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado. - El consumo es vicio moral, o delito, o degradación personal. - Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente.	- Reducción de los abusos y de los daños asociados con el consumo. - Reducción de los daños asociados con las políticas de control en relación con el consumidor.	- Protección de la salud pública en el marco de los derechos humanos. - Reducción de los daños en todas las fases de la economía de la droga. - El consumo es admitido en respeto de la autonomía, pero desestimulado.	- Libre opción y elección. - Protección al máximo de la libertad individual y restricción de la intervención del Estado. - Confianza en el papel regulador del mercado.
Papel del derecho penal y sancionador	Máximo, en todas las fases de la economía de la droga (producción, distribución y consumo).	Mínimo en consumo y distribución minorista, pero máximo en producción y distribución mayorista.	Mínimo en consumo, distribución y producción.	Prácticamente eliminado, al menos como política diferenciada frente a las sustancias psicoactivas.

5 La tabla 1 fue formulada inicialmente en Uprimny (1998). Fue retomada por la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013). Véanse tipologías semejantes en Bertram et al. (1996) y CICAD (2013).

	I	II	III	IV
Uso de otros instrumentos	Mínimos, y siempre al servicio de la represión.	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta.	Fuertes y diferenciados en toda la cadena.	Papel regulador del mercado, por lo cual no hay instrumentos específicos.

Fuente: elaboración propia.

Primero, encontramos la prohibición extrema o “guerra a las drogas”, que ha sido liderada tradicionalmente por Estados Unidos, pero que actualmente es apoyada por otros países, como Rusia y muchos Estados musulmanes y asiáticos.<sup>6</sup> Esta política se caracteriza por una penalización severa no solo del tráfico de las sustancias prohibidas, sino también de su consumo, con la idea de erradicar totalmente su uso.

Segundo, encontramos la política de “reducción del daño”, que ha tenido resultados exitosos, inicialmente sobre todo en países o ciudades europeas, pero que actualmente se desarrolla también en otras partes del mundo.<sup>7</sup> Esta estrategia mantiene la penalización del tráfico de ciertas drogas, pero priva de sanción penal el consumo de esas sustancias (esto es, despenaliza su uso) o al menos de sanción privativa de la libertad (es decir, *desprisionaliza* el tema). Estas estrategias, inspiradas en criterios de salud pública, no pretenden erradicar todo consumo, pues lo consideran un objetivo irrealizable, sino reducir los daños asociados con el abuso de las drogas, pero también los daños derivados de las propias políticas de control de dichos abusos. Y por ello optan por despenalizar el consumo, para evitar la marginalización de los consumidores, pues esta agrava sus problemas de salud. Sin embargo, dichas estrategias se mueven dentro del ámbito prohibicionista internacional, pues mantienen la criminalización de la producción y de gran parte de la distribución de estas sustancias.

En tercer lugar encontramos las políticas de “legalización regulada” o “regularización”, que es el modelo actual frente al alcohol o tabaco y de algunos pocos Estados frente a la marihuana. Esta legalización regulada no implica un mercado libre; por el contrario, esas sustancias son consideradas riesgosas para la salud y están sometidas a regulaciones estrictas, como la prohibición de publicidad o de venta a menores de edad. Es pues un mercado no solo controlado por el Estado, sino que su expansión es desestimulada por las autoridades. Pero existe una oferta legal, no solo porque se reconoce un cierto derecho de las personas adultas a consumir esas sustancias, sino también para evitar la existencia de mafias violentas que controlen su producción y distribución.

6 Sobre el origen y expansión, tanto en Estados Unidos como a escala global, de esta perspectiva de “guerra a las drogas”, véase Bertram (1996).

7 En esta tipología usamos la “reducción del daño” como uno de los modelos globales de respuesta al desafío de las sustancias psicoactivas. Pero la reducción del daño es entendida igualmente, por ciertos autores, como una filosofía y unas herramientas específicas de cualquier política frente a las drogas e incluso frente a otros fenómenos sociales. Sobre el concepto de reducción del daño o “harm-reduction”, por su conocida expresión en inglés, véase IHRA (2009).

Finalmente, encontramos el modelo de “liberalización”, que caracterizaba el mercado de tabaco hasta hace pocos años, pues esas sustancias eran tratadas como cualquier mercancía, por lo cual no solo el consumo era libre, sino que la producción y distribución eran igualmente libres, y con escasos controles. Estos enfoques se fundan en una defensa radical de la autonomía individual y en una cierta confianza en las capacidades reguladoras del mercado, por lo cual la intervención reguladora del Estado es mínima.

Una vez descritos esquemáticamente estos modelos regulatorios, surge una pregunta obvia: ¿cuál es el más apropiado para enfrentar el desafío que plantean a nuestras sociedades los eventuales abusos de drogas? Para responder a ese interrogante, comienzo con la crítica al prohibicionismo, para luego abordar la alternativa de la regulación o la legalización regulada.

### **La crítica al prohibicionismo**

La prohibición ha fracasado, pues no ha reducido la producción ni el abuso de las drogas ilícitas, pero en cambio sí ha inducido terribles sufrimientos. En efecto, el mercado mundial de las drogas prohibidas se encuentra bien abastecido, a pesar del aumento de recursos y de sanciones para eliminarlo.

Unos pocos datos del mercado de cocaína ilustran ese fracaso: si uno examina los informes mundiales de drogas de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas del inglés The United Nations Office on Drugs and Crime) —que desde 1997 ha hecho informes todos los años—, las interceptaciones anuales mundiales de cocaína pasaron de 291 toneladas en 1990, a 712 en 2008 y 1.436 en 2019, lo cual mostraría un enorme éxito de la represión; sin embargo, en esos mismos años, la producción potencial de cocaína pasó de 771 toneladas en 1990 a 865 en 2008 y a 1.784 en 2019 (UNODC, 2011 y 2021). Durante esos mismos años, el precio al detal de un gramo de cocaína en Europa no se ha elevado, sino que incluso en muchos años se ha reducido. Por ejemplo, pasó de 143 euros en 1990 a 70 en 2008. Todo esto muestra que, como tendencia, a pesar de que las incautaciones aumentan, el mercado sigue bien abastecido. Los mercados de heroína y de marihuana han tenido evoluciones semejantes.

El prohibicionismo ha fracasado entonces en su objetivo central, que es controlar y reducir la oferta de drogas, con el fin de disminuir su consumo. Pero en cambio ha provocado sufrimientos enormes. Por su gran rentabilidad, este mercado ilícito ha atraído y alimentado mafias con una terrible capacidad de corrupción y violencia, como bien lo sabemos los latinoamericanos. Ello no quiere decir que inevitablemente todo mercado de drogas ilícitas sea siempre muy violento, pues algunos son bastante pacíficos, pero la ilegalidad y la aparición de organizaciones criminales poderosas genera una enorme potencialidad de violencia, que puede explotar, como sucedió con la intensidad de la violencia homicida asociada, por ejemplo, con el conflicto del gobierno mexicano con los carteles durante la administración de Calderón (Reuter, 2009). Igualmente, ciertos estudios econométricos han concluido que aproximadamente el 25 % de la tasa de

homicidios en Colombia en las últimas décadas se explica por el narcotráfico (Mejía & Restrepo, 2013).

La prohibición ha generado también una suerte de adicción punitiva, pues su ineeficacia provoca “fugas hacia adelante” en materia de criminalización, lo cual ha generado una desproporción en las leyes de drogas en todo el mundo. Tenemos, entonces, un derecho penal cada vez más autoritario y un gasto cada vez más considerable de recursos en la infructuosa represión del narcotráfico. El ejemplo más extremo es la imposición de la pena de muerte en varios países asiáticos, como China, Irán, Singapur, Vietnam o Malasia, por delitos de drogas no violentos, como el tráfico de algunos kilos de cocaína o heroína (Sander, 2018). Otro ejemplo menos dramático, pero igualmente grave es que en América Latina es jurídicamente más grave contrabandear marihuana para que pueda ser vendida a alguien que quiere consumirla, que violar a una mujer o matar al vecino. Y no estamos hablando de las penas por los crímenes violentos cometidos por los narcotraficantes para proteger su negocio ilícito, sino de las sanciones previstas por el tráfico en sí mismo considerado (Uprimny et al., 2012).

Dada esa evolución, no es de extrañar que la prohibición también haya llenado las cárceles de personas que no han cometido crímenes violentos ni graves. Son simplemente consumidores o pequeños traficantes, que representan hoy un porcentaje importante de las personas privadas de la libertad en nuestros países, como lo mostró un estudio comparado sobre América Latina, con todos los efectos devastadores que ese encarcelamiento tiene en la vida de estas personas y sus familias (Chaparro & Pérez, 2017).

Esta criminalización creciente ha tenido además unos impactos discriminatorios muy agudos, pues la represión suele recaer sobre las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, en Estados Unidos, que tiene la mayor tasa de encarcelamiento a escala mundial y donde un porcentaje muy importante de las personas en cárceles están por delitos de drogas, varios estudios han mostrado que la probabilidad de que un afro termine encarcelado es muchísimo más alta que la de un blanco, a pesar de que la prevalencia del uso de drogas es similar en ambas poblaciones (Csente et al., 2016).

Este impacto discriminatorio es tan fuerte que algunos consideran que no es tanto un efecto no querido de la prohibición, sino uno de sus propósitos, lo cual parece confirmado por la historia del surgimiento de la prohibición en Estados Unidos, que tuvo un claro sentido discriminatorio. Por ejemplo, en 1909 se prohibió en ese país fumar opio, pero no se criminalizó el consumo de otras formas de opiáceos, como la morfina y la heroína, que son más riesgosos en términos de salud. Y en ello desempeñó un papel esencial el racismo por parte de los anglosajones contra la población china —principales fumadores de opio en esa época—, debido a la competencia creciente que esta minoría estaba ejerciendo en el mercado de trabajo (Olmo, 1986, p. 9).

A todo ello hay que agregar las gravísimas violaciones de derechos humanos ocurridas en las campañas antidrogas, como han sido, por solo citar un ejemplo, las miles de ejecuciones

extrajudiciales realizadas por el régimen de Duterte en Filipinas en su supuesta “guerra a las drogas” (HRW, 2017). Crímenes semejantes han ocurrido en países como Colombia, Brasil, México o Tailandia.

La criminalización ha agravado también los problemas de salud pública, pues margina a los consumidores. En gran medida, esa marginalización provoca los efectos más graves para el usuario, más que el uso de la droga en sí. Por ejemplo, la ilegalidad lleva al consumidor de heroína a utilizar jeringas usadas, lo cual facilita el contagio de enfermedades graves, como la hepatitis B o el VIH. La prohibición impide cualquier control de calidad de estas sustancias y hace que los consumidores queden sometidos a las redes de distribución ilegal, lo cual agrava sus problemas de marginalidad y de salud.

[178] Hay que agregar, finalmente, que la prohibición desconoce principios medulares de un Estado fundamentado sobre los derechos humanos, pues violenta la autonomía personal, ya que el consumo de sustancias psicoactivas *per se* no afecta derechos de terceros. Por tal motivo, no debería ser penalizado en una sociedad pluralista y democrática, como bien lo determinó nuestra Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1994 y lo han defendido varios autores (Nino, 1991; Uprimny, 1995). Y eso está ligado con uno de los defectos más profundos del prohibicionismo, y es que busca eliminar todo consumo, con lo cual no distingue entre el uso no problemático, que debería ser permitido, el uso peligroso frente a terceros, que debería ser reprimido, y el uso dependiente, que requiere apoyos, pero no castigos para el consumidor. Ejemplifiquemos esa diferencia con el alcohol. Que alguien tome una copa de vino al día no plantea ningún problema; es incluso recomendable para la salud. Que alguien tome alcohol y maneje un carro es un comportamiento que debe ser sancionado, pues pone en riesgo derechos de terceros. Y el alcoholismo debe ser prevenido, y a quienes sean alcohólicos se les debe dar toda la ayuda necesaria para salir de su dependencia. Pero lo que sería irracional y contrario a un Estado respetuoso de la autonomía personal es que, para evitar los consumos peligrosos de alcohol o la dependencia, pretenda prohibirse todo consumo de alcohol, incluidos los consumos no problemáticos, que a nadie afectan.

Un punto esencial por destacar es que este fracaso de la prohibición no proviene de falta de recursos o de la incompetencia de los funcionarios que la ejecutan, sino de la estructura sistémica de este mercado. A pesar de ser una actividad prohibida, la mayor parte de los intervenientes en las transacciones de drogas lo hacen de manera voluntaria. Al ser un delito sin víctima aparente, el tráfico de drogas es muy difícil de controlar, pues nadie está interesado en denunciarlo. Además, 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, con el 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 persiste...

Como la producción de drogas ilícitas de origen vegetal, entre ellas la cocaína o la heroína, es técnicamente sencilla y los espacios geográficos potenciales para su producción son inmensos, 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 ejemplo, la represión de la marihuana en México, con el uso de herbicidas a finales de los años sesenta, tuvo como efecto esencial desplazar la producción a Colombia. Luego, la fumigación de la marihuana en Colombia durante los años setenta permitió el desarrollo de los cultivos en Estados Unidos. Pero como allá no la reprimen (y menos aún la fumigan), la marihuana es hoy una de los principales cultivos agrícolas de ese país y ha sido legalizada en varios Estados.

Los fracasos de las políticas prohibicionistas para reducir la oferta no derivan de falta de recursos o de errores de implementación, sino que provienen de defectos estructurales de concepción.

### **La regularización: la alternativa a la prohibición**

La prohibición es entonces injusta e ineficaz, pero ¿existen realmente políticas alternativas? Para responder a esa pregunta conviene distinguir —según sugieren analistas como Louk Hulsman (1987) o Ethan Nadelman (1990)—, entre los “problemas primarios” ocasionados por el abuso de una sustancia psicoactiva y los “problemas secundarios”, derivados de las políticas de control que los Estados hayan adoptado frente a esa sustancia.

Un ejemplo ilustra esa diferencia: una cirrosis provocada por el consumo excesivo de alcohol o un cáncer pulmonar causado por el cigarrillo son “problemas primarios”, pues derivan del abuso de estas sustancias. En cambio, la violencia generada por las mafias que controlan la producción y la distribución de la cocaína, o la contaminación por VIH de los consumidores de heroína que comparten jeringas, o la sobrecarga de los sistemas carcelarios, constituyen “problemas secundarios”, pues derivan de la criminalización de la producción y el consumo de esas drogas.

Esta distinción es elemental, pero clave, pues muestra que las políticas destinadas a controlar el consumo de las sustancias psicoactivas pueden ser muy dañinas para la sociedad y para los propios consumidores. Así, permite analizar mejor los costos y beneficios de las distintas estrategias.

Como ya lo señalamos, las características del mercado de las drogas hacen que la prohibición no pueda eliminar la producción ni el suministro de drogas. Esa estrategia no logra controlar adecuadamente los problemas primarios asociados con los abusos de drogas. En cambio, esa prohibición ocasiona problemas secundarios muy graves que ya señalamos, en la medida en que genera un mercado ilícito controlado por redes criminales, con todas sus graves consecuencias: violencia, corrupción, inestabilidad institucional,

etc. Además, la penalización margina socialmente a los usuarios y evita un control de la calidad de las sustancias psicoactivas, lo cual agrava los problemas de salud.

La guerra a las drogas, que es el modelo extremo de prohibición (estrategia I en la tabla 1), se encuentra asociada con problemas primarios y secundarios muy intensos. Las estrategias II de reducción del daño, en cambio, aminoran ambos tipos de problemas, pues disminuyen los costos asociados con el uso del derecho penal, ya que usualmente se desriminaliza el consumo, y logran un mejor manejo sanitario del abuso de las sustancias psicoactivas. Una comparación entre Estados Unidos (modelo de prohibicionismo duro) y Holanda (innovador en estrategias de reducción del daño) evidencia esas diferencias. Por ejemplo, Douglas McVay (2006) ha mostrado que la tasa de encarcelamiento es más elevada en Estados Unidos que en Holanda, pero su situación sanitaria es peor; la prevalencia del VIH en usuarios de drogas en Estados Unidos es mayor, mientras que el consumo de sustancias ilegales en Holanda ha sido menor. Además, el dinero per cápita gastado en la aplicación de la ley de drogas es mucho más elevado en los Estados Unidos que en Holanda, y eso a pesar de que este último país gasta el doble de dinero por cada preso, con el fin de tener buenas condiciones en las prisiones. Esto se debe obviamente a que el número de personas privadas de la libertad por infracción a las leyes contra las drogas es mucho mayor en Estados Unidos que en Holanda.

[180] Esta superioridad de las estrategias de reducción de daño frente a la guerra a las drogas, que he resumido comparando los casos de Holanda y Estados Unidos, se ha visto confirmada con los análisis de otros países que han seguido, a veces aún más audazmente que Holanda, estrategias de reducción del daño, como ha sido la experiencia portuguesa, que desriminalizó el consumo de todas las drogas. Como consecuencia de ello, se redujeron las muertes por sobredosis, disminuyó la prevalencia de VIH en los usuarios, las personas con problemas de dependencia acudieron más a tratamiento y el consumo general no aumentó (Greenwald, 2009). Igualmente, cuando se comparan sistemáticamente países con estrategias de reducción de daño, como distribución de jeringas o tratamientos con sustitución de opioides, frente a aquellas que nos las tienen, siempre los primeros muestran mejores resultados sanitarios, como lo detalló la Comisión de expertos de Lancet y John Hopkins sobre el tema (Csete et al., 2016).

Con la evidencia teórica y empírica disponible, es razonable suponer que las políticas tipo III de legalización regulada conducirán a una disminución aún mayor de ambos tipos de problemas; así, es evidente que la legalización regulada de la producción y la distribución de esas sustancias reduce los problemas secundarios, pues disminuye los costos de las políticas de control, en la medida en que arranca a las organizaciones criminales el manejo de estos mercados, con lo cual decrece la violencia y la corrupción asociada con el narcotráfico. Un ejemplo viejo de ese impacto es la reducción significativa de la violencia homicida y de la criminalidad organizada con la derogación de la prohibición del alcohol, que rigió en Estados Unidos entre 1920 y 1933. En esos años, por ejemplo, la tasa nacional de homicidio prácticamente dobló (de aproximadamente 5 por 100.000 habitantes en 1920 a 10 en 1932), para luego descender drásticamente desde 1933 y

volver a 5 por 100.000 habitantes. Y aunque ese movimiento de la tasa de homicidio no se debió solo a la prohibición, es difícil suponer que esta no tuvo una incidencia decisiva (Thornton, 1991).

En forma más clara, la legalización regulada permitiría combatir mejor a las organizaciones criminales en América Latina. Es cierto que estas mafias no desaparecerían automáticamente, pues muchos antiguos narcotraficantes buscarían nuevos negocios ilícitos; pero más cierto aún es que se quitaría a estas organizaciones criminales el negocio más rentable que tienen en la actualidad, lo cual facilitaría su desarticulación, pues evitaría su reciclaje o que fueran reemplazadas por otras organizaciones.

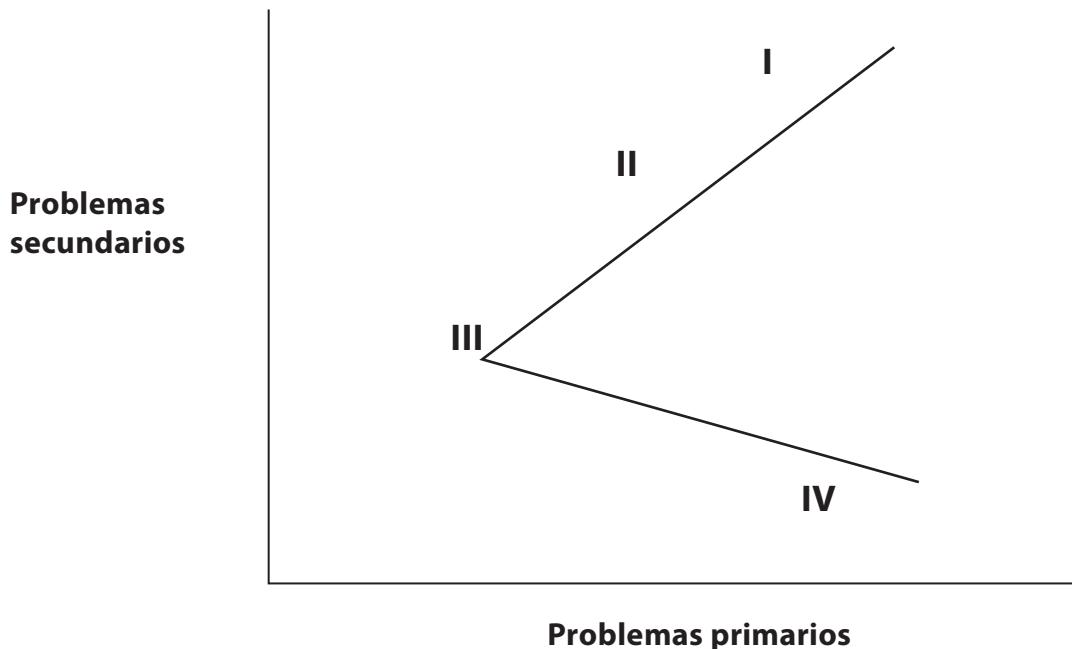
Esta legalización regulada eliminaría también los rasgos autoritarios del derecho penal de las drogas. A su vez, la disminución de los costos de la represión permite incrementar los recursos para las estrategias preventivas, terapéuticas y de intervención comunitaria, por lo cual es probable que los problemas asociados con el abuso disminuyan, aunque el consumo general pueda incrementarse ligeramente. Además, hoy tenemos evidencia bastante sólida que confirma parcialmente que la legalización no implica incrementos brutales del consumo a partir de las evaluaciones que se han hecho sobre los impactos de la experiencia de legalización de la marihuana para uso recreativo en varios Estados de los Estados Unidos, como Colorado, Washington o California. Aunque las experiencias son recientes y los datos son tentativos, hay estudios (Dills et al., 2021) que muestran que la legalización no provocó un incremento significativo de la prevalencia del consumo de marihuana, que siguió las tendencias previas a la adopción de la medida. Lo mismo sucedió con el consumo de otras drogas, como cocaína o alcohol, que algunos críticos de la legalización consideraban que iba a crecer significativamente.

Finalmente, las políticas de liberalización total reducen aún más los problemas secundarios, pues ni siquiera es necesario controlar eventuales mercados paralelos, ya que no habría regulaciones especiales para las sustancias psicoactivas; pero, al carecer de estrategias preventivas y terapéuticas adecuadas, es probable que los problemas primarios asociados con el abuso de las drogas puedan aumentar considerablemente. El ejemplo del mercado libre del tabaco y los estragos sanitarios que ocasionó muestra los riesgos de la liberalización frente a los problemas primarios.

En la figura 1 he intentado presentar los resultados de los cuatro tipos de políticas en relación con la intensidad de los problemas primarios (eje de las *x*) y secundarios (eje de las *y*).

La figura 1, que es puramente ilustrativa, y el análisis precedente, muestran que existen razones poderosas para sostener que una política tipo III, o similar a ella, representa la estrategia más adecuada para enfrentar democráticamente los complejos problemas sociales asociados con las sustancias psicoactivas, pues respeta la autonomía personal y reduce tanto los daños que ocasiona el abuso de las sustancias psicotrópicas (problemas

**Figura 1.** Problemas primarios y secundarios asociados con las distintas políticas frente a las drogas



Fuente: elaboración propia.

[182] primarios), como los daños derivados de las propias políticas destinadas a controlar dichos abusos (problemas secundarios). La idea no es entonces reemplazar la prohibición por un mercado libre de drogas, que pocos defienden, sino pensar en estrategias de salud pública que minimicen los daños ocasionados por el abuso de sustancias psicoactivas, pero que respeten los derechos humanos —tanto de los usuarios de drogas como de la población en general—, y tomen en cuenta los costos y los efectos perversos de las propias políticas de control.

Desde esa perspectiva, y con el fin de arrancar a las organizaciones criminales el monopolio de la distribución, es indispensable admitir la existencia de canales legalizados de producción y distribución, controlados por el Estado, que tendrían características diversas según los tipos de drogas. En efecto, la distribución de marihuana —droga casi inocua— no puede ser la misma de la heroína, droga capaz de producir dependencia física y psíquica, y con altos riesgos de sobredosis. Primaría, de esa manera, un criterio sanitario en la distribución y se buscaría que las drogas más peligrosas fueran las de más difícil acceso, para desestimular así los abusos potenciales.

Como el consumo de las drogas no se considera algo conveniente y que deba ser estimulado por la sociedad —sino una conducta tolerada—, ese mercado tendría que ser pasivo; es decir, se despojaría a las redes legales de distribución de toda agresividad comercial: prohibición de propaganda y publicidad, exclusión de marcas, etc. Como se

trata de monopolios estatales o de mercados fuertemente intervenidos, las políticas de precios buscarían explícitamente desestimular el consumo.

En síntesis, no se pretendería facilitar y ampliar el consumo —como ocurre en un mercado libre—, pero tampoco se haría legalmente imposible, como en un mercado prohibido. Esas reglamentaciones mantienen una cierta intervención sancionadora del Estado: habría que sancionar —como se hace con el alcohol— ciertos usos indebidos que puedan afectar a terceros, como conducir un auto bajo los efectos de una sustancia psicoactiva; se admitirá un mercado de drogas para adultos, pero se impondrán penas a quienes indujeran a los menores a consumir.

La política estatal buscaría un equilibrio entre dos imperativos: ser al mismo tiempo flexible —en materia de precios y reglas de distribución— para evitar la extensión indebida de un mercado paralelo, pero igualmente lo suficientemente *severa* como para desestimular los abusos de drogas. Eso no sería siempre fácil, pero poco a poco, en forma pragmática, se podrían encontrar las mejores soluciones.

### EL MARGEN DE AUTONOMÍA DE COLOMBIA FRENTE A LA PROHIBICIÓN

Una pregunta surge del anterior examen: ¿qué margen de actuación tiene el Estado colombiano frente a esas regulaciones internacionales? ¿Podría Colombia adoptar unilateralmente una estrategia de legalización regulada?

[183]

Hasta hace unos 15 años, la respuesta a las anteriores preguntas era simple: el margen era mínimo, por dos razones: (a) políticamente, el régimen internacional prohibicionista no tenía fisuras, pues era apoyado por casi todos los Estados; y (b) la interpretación dominante de ese régimen, liderada por los Estados Unidos o la Junta Internacional de Estupefacientes (JIFE), defendía posiciones prohibicionistas a ultranza. El único punto en que se reconocía algún margen de discrecionalidad a los Estados era en relación con el consumo, pero incluso en este campo la JIFE llegó a considerar que las estrategias de “reducción del daño” eran contrarias a los tratados internacionales sobre drogas.<sup>8</sup>

Hoy la situación ha cambiado. El consenso prohibicionista está roto, ya que el enfoque prohibicionista es criticado no solo por académicos o movimientos sociales, como ocurría en el pasado, sino también por personas y grupos poderosos, como antiguos presidentes o primeros ministros<sup>9</sup>, o incluso por presidentes en ejercicio, como en su

8 Véase el prefacio del entonces presidente de la JIFE al informe de 2002 en INCB (2002).

9 El ejemplo tal vez más importante es la llamada Comisión Global sobre Política de Drogas (Global Commission on Drug Policy), que fue creada en 2011, ha sido muy crítica del prohibicionismo y llama a un nuevo enfoque fundado en salud pública y derechos humanos. Esa Comisión reúne numerosos expresidentes (como Cardoso, de Brasil; Lagos, de Chile; Gaviria y Santos, de Colombia; Zedillo, de México; Sampaio, de Portugal; Kwasniewski, de Polonia; Dreifuss, de Suiza; Obasanjo, de Nigeria; Uteem, de Mauricio), numerosos antiguos primeros ministros (como Motlanthe, de Sudáfrica; Clark, de Nueva Zelanda; Clegg, de Reino Unido; Papandreou, de Grecia, o Gallup, de Australia) o varios exfuncionarios internacionales de altísimo nivel (como Kofi Annan,

momento lo hizo Santos en Colombia o Mujica en Uruguay. Pero, además, esas críticas se han acompañado de decisiones políticas que erosionan el consenso prohibicionista, como la aprobación de la legalización de la producción de marihuana para consumo interno recreativo en Uruguay, Canadá o en varios Estados de los Estados Unidos.

Estas fisuras políticas frente al prohibicionismo se han acompañado igualmente de una propuesta por parte de ciertos juristas y países de reinterpretar en forma más flexible el alcance de los tratados sobre drogas, con el fin de armonizarlo con los derechos humanos y con el respeto a una mayor autonomía de las democracias nacionales frente al tema. El punto esencial de este enfoque jurídico es que los Estados tienen el deber jurídico de armonizar sus compromisos internacionales frente a las drogas con sus otros compromisos internacionales, en especial aquellos asociados con los derechos humanos. Y es posible sostener (aunque es una tesis controvertida) que jurídicamente, en caso de conflicto, las obligaciones en derechos humanos son prevalentes, porque el deber de los Estados de respetar los derechos humanos es un mandato que tiene su base en la Carta de las Naciones Unidas, tratado que predomina sobre cualquier otra convención, incluyendo las de drogas, conforme con el artículo 103 de la Carta.

[184] Por el contrario, las obligaciones internacionales de los Estados frente a las drogas derivan de tratados que, si bien fueron realizados en el marco de las Naciones Unidas, no son obligaciones que deriven de la Carta de las Naciones Unidas. Por consiguiente, los Estados pueden invocar sus obligaciones en derechos humanos, como frente a la salud de sus habitantes, para apartarse de los mandatos prohibicionistas (Uprimny, 2015; Van Kempen & Fedorova, 2018).

El régimen internacional de las drogas debe ser entendido e interpretado de forma que sea compatible con las obligaciones internacionales en derechos humanos. Esto significa que además de la flexibilidad interna que tienen las convenciones de drogas, que otorgan cierta autonomía a los Estados, existe una suerte de “flexibilidad externa”, que deriva del hecho de que las obligaciones de los Estados frente a las drogas deben ser interpretadas en una forma que sea compatible con las obligaciones internacionales en derechos humanos, y no viceversa. Todo esto otorga a los convenios de drogas más flexibilidad de lo que sugieren las interpretaciones aisladas y guerreras de estos que predominaron en el pasado.

Esto muestra que hoy Colombia cuenta con un mayor margen de autonomía frente al tema de las drogas ilícitas. Esto permitiría, por ejemplo, abandonar estrategias punitivas en materia de cultivos ilícitos o de consumo; o que Colombia tuviera estrategias más finas para enfrentar la criminalidad organizada asociada con el narcotráfico, como centrar los esfuerzos en las organizaciones más violentas y peligrosas. Todo eso parece

---

antiguo Secretario General de Naciones Unidas, o Louise Arbour, antigua Alta Comisionada de Derechos Humanos). Incluso participan de esta comisión importantes exfuncionarios de Estados Unidos, como Georges Shultz, antiguo secretario de Estado, o Paul Volcker, antiguo presidente de la FED. Sobre esta Comisión, se puede consultar su página web: <https://www.globalcommissionondrugs.org/>

hoy posible política y jurídicamente. Pero esa autonomía no debe ser exagerada, pues no solo resultaría imposible jurídica y políticamente que el Estado colombiano legalizara unilateralmente la producción y distribución de drogas como la cocaína o la heroína, sino que ciertos analistas, que incluso son muy críticos de la prohibición, cuestionan esas interpretaciones jurídicas, por cuanto consideran que medidas unilaterales de Estados como la legalización de marihuana para uso recreativo vulneran el régimen internacional de drogas y pueden ser aceptadas temporalmente como un “incumplimiento respetuoso” (*“respectful non-compliance”*) de esas obligaciones internacionales; sin embargo, esas decisiones unilaterales no pueden mantenerse de forma permanente por cuanto erosionan la fuerza jurídica del derecho internacional (Wlash & Jelsma, 2019).

#### **A TÍTULO DE CONCLUSIÓN: SEIS TESIS SOBRE EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO Y LAS DROGAS EN COLOMBIA, Y DOS PILARES DE UNA POLÍTICA DE ESTADO EN ESTE CAMPO**

El examen precedente ha permitido llegar al menos a seis tesis sobre el problema del narcotráfico y las drogas en Colombia que, aun a riesgo de repetir cosas ya dichas en este artículo, conviene sistematizar para lograr la mayor claridad. Primero, el narcotráfico ha tenido impactos negativos y profundos sobre la violencia, el conflicto armado y la democracia colombianas. Segundo, por consiguiente, deshacernos del narcotráfico ayudaría mucho a la consolidación democrática y la paz en Colombia. Tercero, la regulación o legalización regulada es la mejor política frente a las sustancias psicoactivas, por lo cual el prohibicionismo debe ser criticado, combatido y superado. Cuarto, esa legalización sería además muy beneficiosa para Colombia y América Latina, pues acabaría con el narcotráfico, ya que eliminaría ese mercado de drogas ilícitas. Quinto, el consenso prohibicionista internacional está debilitado, lo cual incrementa el margen de autonomía de Colombia para criticar el prohibicionismo y desarrollar políticas que se acerquen a formas de regulación, al menos en relación con la coca o la marihuana. Sin embargo, sexto, el prohibicionismo subsiste como régimen internacional y es apoyado por Estados muy poderosos, sin que sea previsible en el corto plazo que exista alguna posibilidad de avances hacia la legalización de la cocaína o la heroína, que son las sustancias mayormente traficadas por las mafias en Colombia y en América Latina.

Estas seis tesis podrían ser asumidas como las premisas empíricas de una política de Estado colombiana frente a las drogas y al narcotráfico, que debería fundamentarse en dos componentes aparentemente contradictorios, pero indispensables y complementarios: debe buscar tanto (a) “alternativas a la prohibición” como (b) “alternativas en el marco de la prohibición”. Desarrollo brevemente estos pilares.

#### **Alternativas a la prohibición**

Si la prohibición es inapropiada y contraproducente para enfrentar el abuso de sustancias psicoactivas, y si, además, la legalización elimina el narcotráfico, lo cual es muy beneficioso para nuestra democracia, es obvio que Colombia debe promover alternativas a la prohibición, tanto en el campo internacional como nacional.

En el campo internacional, la posición del Estado colombiano debería entonces ser una crítica a la prohibición y un llamado permanente a su reforma y a la adopción de estrategias reguladoras, pero aceptando que, por su limitado margen de maniobra, Colombia no puede legalizar unilateralmente sustancias como la cocaína o la heroína.

Esta política internacional puede tener varias dimensiones: (a) debería implementarse la propuesta, incluida en el Acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), de que Colombia lidere una gran conferencia internacional que rediscuta el tema, con el fin de mostrar la necesidad de superar la prohibición. (b) Colombia debería abandonar, a escala internacional, cualquier discurso que legitime la prohibición, señalando que la respeta por necesidad, pero no por convicción; esto es, por respeto al derecho internacional y por cuanto no puede modificarla unilateralmente. (c) Colombia debería apoyar las medidas que otros Estados adopten en la perspectiva de la regulación, como los mercados regulados para marihuana recreativa, o un mercado legal para la hoja de coca que vaya más allá de la protección ya existente a los consumos tradicionales de los pueblos indígenas. (d) Para evitar que esas experiencias reguladoras, que desconocen el régimen internacional de drogas, impliquen una erosión del derecho internacional, Colombia debería no solo apoyar la tesis de la prevalencia de las obligaciones internacionales de derechos humanos, que algunos hemos defendido, sino, además, avanzar en algunas vías jurídicas complementarias, como las planteadas por Walsh y Jelsma.

[186] Según su propuesta, los países críticos de la prohibición deberían presentar reservas a los tratados existentes o desarrollar acuerdos entre ellos para reformar parcialmente esos tratados, con efectos únicamente para esos Estados, que es lo que llaman “tratados *inter se*”, un procedimiento previsto por el artículo 41 de la Convención de Viena sobre tratados (Walsh & Jelsma, 2019). Por ejemplo, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia podrían adoptar un tratado para un mercado legal regional de hoja de coca para usos distintos a la fabricación de cocaína y con acuerdos con otros países para la exportación de esos productos.

En el campo interno, las alternativas a la prohibición podrían operar en aquellos espacios en que se reconoce una autonomía creciente a los Estados, que son esencialmente dos: (a) la posibilidad de un mercado legal de la hoja de coca, que incluya usos distintos a los tradicionales; y (b) la posibilidad de un mercado legal estrictamente regulado de marihuana para consumo recreativo interno. En Colombia deberíamos avanzar sólidamente en ambas direcciones.

Tengo claro que ambas políticas pueden suscitar fuertes oposiciones internas y que desconocen los actuales tratados de drogas. Pero creo que un debate democrático ilustrado puede vencer esas resistencias, y esas innovaciones serían aceptadas por la comunidad internacional, en especial debido a la experiencia de mercados legales de marihuana en Estados Unidos. Y vale la pena proponer esos cambios, que serían avances significativos en una perspectiva de regularización y superación progresivas de la prohibición.

## Alternativas en el marco de la prohibición

Como la prohibición se mantendrá en el corto y mediano plazo, al menos frente a la cocaína y los opiáceos, entonces es necesario desarrollar también estrategias dentro del marco de ese régimen internacional, por criticable que este sea, con el fin de minimizar sus efectos negativos, pero teniendo claro que la prohibición no solo no resuelve, sino que agrava los problemas de abusos de drogas.

Esta posición puede parecer cínica, pues acata una política que critica por perjudicial e injusta; pero en realidad es una estrategia fundada en un pragmatismo con cierta dimensión trágica: nos vemos forzados a aceptar, al menos temporalmente, ese régimen prohibicionista, por cuanto no lo podemos cambiar unilateralmente, pero evitamos hacer de esa necesidad una virtud. Y por ello buscamos las mejores estrategias en ese marco, teniendo claro que el propósito no es obligatoriamente reducir el tamaño del mercado ilícito de drogas, como lo pretende la prohibición, sino que el objetivo es minimizar los daños del abuso de drogas, pero también los daños que ocasiona la prohibición y la presencia de ese mercado ilícito.

A título ilustrativo y sin pretensión de exhaustividad, desarrollo algunas posibilidades de ese enfoque en relación con el consumo, los cultivos ilícitos, el tráfico y el enfrentamiento a las organizaciones criminales.

Frente al consumo, Colombia debe no solo mantener la despenalización que la Corte Constitucional impuso con la Sentencia C-221 de 1994, pero que ha sido infortunadamente combatida por ciertos gobiernos, como el de Uribe y el de Duque, sino que debe evitar que los usuarios de drogas sean perseguidos penalmente. En la práctica, a pesar de la despenalización del consumo, muchos consumidores terminan criminalizados, por cuanto el porte sigue siendo sancionado cuando desborda, aunque sea en forma mínima, la dosis personal. Y por eso también los consumidores están permanentemente sometidos a hostigamiento policial. Esto requiere ajustes normativos y una nueva doctrina al respecto en la Policía y la Fiscalía, con el fin de evitar esta criminalización de facto de los consumidores (Uprimny et al., 2014).

Igualmente, Colombia debe adoptar formalmente y poner en marcha una perspectiva de reducción del daño frente al consumo, fundada en los siguientes pilares: (a) la distinción entre los distintos tipos de consumo (no problemático, dependiente y riesgoso para terceros); (b) un tratamiento diferenciado según tipo de sustancias; (c) la adopción de estrategias preventivas adecuadas para prevenir los abusos y riesgos de las sustancias psicoactivas; y (d) la implementación de programas y centros de atención fundados en evidencia para los consumidores con problemas que requieren apoyo. Todo esto es posible en el marco de la prohibición, y resulta necesario, pues los estudios realizados sobre las políticas frente al consumo muestran las graves deficiencias de las estrategias preventivas y de los centros de tratamientos de la dependencia, muchos de los cuales son

violatorios de los derechos de los usuarios (Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia, 2013; Uprimny et al., 2014).

Las políticas frente a los cultivos ilícitos deberían enfatizar, como lo establece el Acuerdo de paz, el desarrollo alternativo y la erradicación voluntaria frente a aquellas estrategias de erradicación forzada. En particular, debe abandonarse la fumigación, que tiene graves efectos ambientales y sobre la salud, afecta la legitimidad local de las instituciones y no es eficaz para la reducción de esos cultivos en el mediano y largo plazo. Por el contrario, las estrategias de sustitución, cuando son apoyadas por la creación de bienes públicos rurales, como infraestructura vial para la comercialización de los productos alternativos, han mostrado resultados más sostenibles en el tiempo en la reducción de los cultivos ilícitos en un determinado territorio, pues reducen las vulnerabilidades locales que facilitan el desarrollo de esas actividades ilegales. Además, a diferencia de la erradicación forzada, que criminaliza a los cultivadores, estas estrategias de sustitución han mejorado la vida de los pobladores y no han tenido los efectos negativos, en referencia a la violencia y pérdida de legitimidad institucional local, de las erradicaciones forzadas (Bermúdez & Garzón, 2020).

Igualmente, si Colombia avanza a un mercado legal de hoja de coca para productos distintos a la cocaína, también podría pensarse en que la sustitución incluya la posibilidad de transformar los cultivos de coca ilícitos en cultivos de coca para ese mercado lícito.

[188]

Es cierto que, a pesar de lograr mejores resultados en las regiones intervenidas, las estrategias de sustitución pueden ser tan ineficaces como la aspersión en lograr una reducción global permanente de los cultivos ilícitos, ya que estos, por los problemas estructurales de la prohibición que analizamos anteriormente, pueden desplazarse a otros territorios, o incluso a otros países, con lo cual el efecto globo se mantiene y la oferta de cocaína no disminuiría. Por eso, el propósito de estas intervenciones no debe ser a toda costa reducir la oferta de cocaína, lo cual es estructuralmente imposible o implica costos humanos inadmisibles, sino evitar los daños que pueden implicar esos cultivos ilícitos a la democracia, a la seguridad y al medio ambiente.

Este pragmatismo trágico también debe orientar la lucha contra el tráfico y contra el crimen organizado. Colombia debe tener políticas frente a los desafíos de esta criminalidad organizada, pues las mafias del narcotráfico son altamente desestabilizadoras de nuestras precarias democracias. Por consiguiente, el Estado colombiano debe seguir fortaleciendo su capacidad para investigar policialmente y sancionar judicialmente a las organizaciones criminales mafiosas asociadas con el narcotráfico. Pero la necesidad de enfrentar estos desafíos de la criminalidad organizada no nos debe hacer olvidar la crítica radical al prohibicionismo, pues 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.

La idea no es entonces que Colombia combata a las mafias del narcotráfico para “salvar” al mundo de las drogas, pues la prohibición no logra ese propósito. El foco debe estar más en reducir el impacto negativo del narcotráfico en violencia, corrupción y criminalidad, aunque esto no obligatoriamente reduzca la magnitud del narcotráfico, pues nuestro problema es controlar el impacto antidemocrático de ese mercado ilícito y de esas mafias, pero sabiendo que el necesario enfrentamiento a esa criminalidad organizada no soluciona en nada el problema del abuso de sustancias psicoactivas.

Este enfoque descarnado permite orientar más lúcidamente las estrategias, tanto frente al microtráfico como al gran tráfico y a las grandes mafias, para lo cual es pertinente recordar que no todos los mercados ilícitos de drogas son igualmente violentos. Y por consiguiente, a veces (no siempre), la mejor estrategia es convivir con un mercado ilícito de drogas sin pretender eliminarlo o reducir su tamaño, pero desarrollando estrategias para limitar su violencia y su impacto antidemocrático. Un ejemplo significativo al respecto fue el llamado “milagro de Boston”, liderado por el criminólogo David Kennedy, en asocio con la policía local, que logró reducir drásticamente los homicidios entre jóvenes en esa ciudad a mediados de los años noventa (Kennedy et al., 2001). Muchos de esos homicidios estaban ligados con bandas criminales juveniles, muchas vinculadas al microtráfico, pero en vez de tratar de acabar el tráfico, la estrategia fue reducir la violencia de esas organizaciones, por medio de intervenciones en que la policía les hacía saber a los líderes de esas bandas que el foco de la intervención policial no estaría en el tráfico como tal, sino en quienes ejercieran violencia homicida. La estrategia no fue entonces suprimir el mercado ilícito, sino reducir su violencia, y el resultado fue positivo.

No existen fórmulas mágicas para poner en marcha esta estrategia de centrar la lucha contra el tráfico y las mafias en reducir sus impactos violentos y antidemocráticos, y no obligatoriamente en limitar el tamaño del narcotráfico, pues estrategias que han funcionado bien en ciertos contextos pueden ser desastrosas en otros. Por ejemplo, con el fin de evitar que surjan mafias desestabilizadoras como el llamado Cartel de Medellín, que puso en jaque al Estado, la estrategia colombiana ha sido descabezear a las organizaciones narcotraficantes y ha funcionado para esos propósitos, pues, aunque el narcotráfico no se ha reducido significativamente, no han surgido organizaciones con el poder de intimidación de Pablo Escobar. Pero esa misma estrategia tuvo resultados negativos en México, cuando fue impulsada por el presidente Calderón, pues desestabilizó los arreglos locales de poder e incrementó la violencia homicida en ese país (Morales, 2011). Además, en ciertas ocasiones, la mejor forma de enfrentar ese poder desestabilizador de las mafias puede ser reducir el mercado ilícito. Sin embargo, la asunción de este pragmatismo trágico frente a la prohibición propuesta en este texto, combinada con un enfoque de derechos humanos, debería permitirnos tener la lucidez para enfrentar de la mejor forma posible el problema del narcotráfico y de las drogas ilícitas en Colombia.

[189]

## REFERENCIAS

- Bermúdez, A., & Garzón, J. (2020). *El catálogo de las pequeñas soluciones: Alternativas para sustituir los cultivos de coca en Colombia*. FIP y FESCOL.
- Bertram, E., Blachman, M., Sharpe , K., & Andreas, P. (1996). *Drug war politics. The politics of denial*. Berkeley: University of California Press.
- Cesoni, M. L. (Ed). (1996). *Usage des stupefiants: politiques européennes*. Georg Editeur.
- CICAD. (2013). *El problema de las drogas en las Américas. Informe Analítico*. OEA.
- Comisión Asesora para la política de Drogas en Colombia. (2013). *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas en Colombia*. Ministerio de Justicia. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)
- Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M. Buxton, J., Cepeda, J., Comfort, M., Goosby, E., Goulão, J., Hart, C., Kerr, T., Madrazo Lajous, A., Lewis, S., Martin, N., Mejía, D., Camacho, A., Mathieson, D., Obot, I. Ogunrombi, A., ... Beyrer, C. (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, (387). [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X)
- Chaparro, S., & Pérez, C. (2017). *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Dejusticia.
- Dills, A., Goffard, S., Miron, J., & Partin, E. (2021). The Effect of State Marijuana. *Policy Analysis*, (908).
- [190] Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento el conflicto armado en Colombia*. <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2015/02/Version-final-informes-CHCV.pdf>
- Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: Génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales*. Fundación Ideas para la Paz.
- Greenwald, G. (2009). *Drug Decriminalization in Portugal: Lessons for Creating Fair and Successful Drug Policies*. Cato Institute.
- Henderson, J. (2012). *Víctima de la globalización. La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Siglo del Hombre.
- Human Rights Watch (HRW). (2017). License to kill Philippine police killings in Duterte's "War on Drugs". [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/philippines0317\\_web\\_1.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/philippines0317_web_1.pdf)
- Hulsman, L. (1987). La política de drogas: fuente de problemas y vehículo de colonización y represión. *Nuevo Foro Penal*, (35).
- INCB. (2002). *Report of the International Narcotics Control Board for 2002*. E/INCB/2002/1, United Nations Publications. <http://www.unica.org/research/incb2002/#foreword>.
- IHRA. (2009). *What is Harm Reduction? A position statement from the International Harm Reduction Association*. International Harm Reduction Association. [https://www.hri.global/files/2010/08/10/Briefing\\_What\\_is\\_HR\\_English.pdf](https://www.hri.global/files/2010/08/10/Briefing_What_is_HR_English.pdf)
- Kaldor, M. (1999). *New and old wars: Organized violence in a global era*. Polity.

- Kennedy, D. Braga A. Piehl, Aet al. (2001). *Reducing gun violence. The Boston Gun Project's Operative Ceasefire*. Washington. NIJ National Institute of Justice. <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/188741.pdf>
- McVay, D. (2006). The United States and the Netherlands. En J. M. Fisch (Ed.), *Drugs and Society. US Public Policy*. Rowman and Littlefield Publishers.
- Mejía D., & Restrepo, P. (2013). *Bushes and bullets: illegal cocaine markets and violence in Colombia*. Documento CEDE # 53, Universidad de los Andes.
- Morales Oyarvide, C. (2011). La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (50). <https://www.redalyc.org/pdf/4959/495950246005.pdf>
- Nadelman, E. (1990). Prohibición de la droga en Estados Unidos: costos, consecuencias y alternativas. *Economía Colombiana*, (226-227).
- Nino, C. S. (1991). ¿Es la tenencia de drogas con fines de consumo personal una de las acciones privadas de los hombres? En J. Miller, *Constitución y derechos humanos. Jurisprudencia nacional e internacional y técnicas para su interpretación*. Astrea.
- Olmo, R. (1986). *La cara oculta de la droga*. Temis.
- Sander, G. (2018). *The death penalty for drug offences: Global overview 2017*. Harm Reduction International. <https://www.hri.global/death-penalty-drug-offences-2017>
- Thornton, M. (1991). Alcohol prohibition was a failure. *Policy Analysis*, (157). [191]
- Thoumi, F. (2007). Las verdades incómodas sobre las drogas y sus desafíos para Colombia. *FESCOL, Policy Paper* (27).
- Thoumi, F. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Johns Hopkins University Press.
- Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime Law and Social Change*, 52.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. FESCOL y Norma.
- Uprimny, R. (1995). Ética, droga y derecho: una contribución al debate sobre la despenalización. *Revista Colombiana de Psicología*, (4). <https://revistas.unal.edu.co/index.php/psicologia/article/view/15931/16750>
- Uprimny, R. (1998). ¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes. En M. Hopenhayn (Comp.), *La grieta de las drogas*. CEPAL.
- Uprimny, R. (2002). El desfase entre los que saben y los que hacen: reflexiones sobre el marco jurídico y cultural de la política contra las drogas en Colombia. En D. Shreck & E. Milanese (Eds.), *Seminario de expertos farmacodependencia y política de drogas*. Freiburg, Caritas.
- Uprimny, R., Guzmán, D., Parra, J., & Bernal, C. (2014). Política de drogas frente al consumo en Colombia: análisis desde una perspectiva de derechos humanos. En C. Pérez (Ed.), *Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Fontanamara.
- Uprimny, R. (2015). Marco jurídico para un política sobre drogas o sustancias sicoactivas. En *Documentos Técnicos Comisión Asesora de Política de Drogas en Colombia*. Ministerio de Justicia. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/documentos\\_tecnicos\\_comision\\_asesora.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/documentos_tecnicos_comision_asesora.pdf)

- Uprimny, R., Guzmán, D., & Parra, J. (2012a). Diálogos de paz y drogas: posibilidades en medio y más allá del prohibicionismo. *Revista Foro* (78).
- Uprimny, R., Guzmán, D., & Parra, J. (2012b). *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Dejusticia.
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2016). Seeking alternatives to repression: drug policies and the rule of law in Colombia. En B. Caiuby Labate, C. Cavnar, & T. Rodrigues (Eds.), *Drug policies and the politics of drugs in the Americas*. Springer.
- Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L. F. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Dejusticia.
- Van Kempen, P. H., & Fedorova, M. (2018). Regulated legalization of cannabis through positive human rights obligations and inter se treaty modification. *International Community Law Review*, (20). [https://www.researchgate.net/publication/328522192\\_Regulated\\_Legalization\\_of\\_Cannabis\\_through\\_Positive\\_Human\\_Rights\\_Obligations\\_and\\_Inter\\_se\\_Treaty\\_Modification](https://www.researchgate.net/publication/328522192_Regulated_Legalization_of_Cannabis_through_Positive_Human_Rights_Obligations_and_Inter_se_Treaty_Modification)
- Walsh, J., & Jelsma, M. (2019). Regulating drugs: Resolving conflicts with the UN drug control treaty system. *Journal of Illicit Economies and Development*, 1(3). <https://jied.lse.ac.uk/articles/10.31389/jied.23/>
- Wilson, J. Q. (1998). Against the legalization of Drugs. En J. A. Schaler (Ed.), *Drugs. Should we legalize, decriminalize or deregulate?* Prometheus Book.

# ARROZ Y COCA: UNA MODERNIZACIÓN DESIGUAL Y VIOLENTA EN EL ARIARI, COLOMBIA, 1950-1990

**María Clara Torres**, Ph. D. en Historia, Stony Brook University. Correo electrónico: macalatorresb@gmail.com

## RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria histórica de la región del Ariari hacia los cultivos de coca. Estudia el proceso histórico comprendido entre 1950 y 1990, a lo largo del cual una frontera abierta se convirtió en un epicentro agroindustrial rodeado por cultivos ilícitos de coca. El texto muestra cómo una dinámica transnacional como la Revolución Verde conflujo con una economía y una cultura agrícola de frontera, para producir un proceso acelerado de modernización agrícola desigual y violenta. La coca mestiza y colonia fue un resultado inesperado de esta transformación social.

**Palabras clave:** coca, ruralidad, historia, Colombia

**RICE AND COCA: AN UNEQUAL AND VIOLENT AGRICULTURAL MODERNIZATION,  
ARIARI, COLOMBIA, 1950-1990**

DOSSIER: BALANCES DE LAS POLÍTICAS ANTIDROGAS

[193]

## ABSTRACT

This article analyzes the historical trajectory of the Ariari region towards coca cultivation. It studies the historical process between 1950 and 1990, through which an open frontier became an agro-industrial epicenter surrounded by illicit coca crops. The text shows how transnational dynamics like the Green Revolution met with a frontier economy and culture to generate an accelerated process of agricultural modernization. Mestizo and colonist coca was an unexpected result of this social transformation.

**Keywords:** coca, rurality, history, Colombia

**Fecha de recepción:** 15/12/2021

**Fecha de aprobación:** 25/02/2022

## INTRODUCCIÓN

En enero de 1992, Edgardo Moscardi, representante en Colombia del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), pronunció un discurso ante la Federación Nacional de Arroceros sobre los efectos de la Revolución Verde:

No hay duda de que las tecnologías de la Revolución Verde no son neutrales con respecto al tamaño de las explotaciones. Los grandes propietarios adoptaron estas tecnologías primero, en mayor proporción y se beneficiaron más de ellas. [Estas tecnologías] han exacerbado el proceso de diferenciación social en las zonas rurales. (Fedearroz, 1992a, p. 43)

A principios de la década de 1990, el mencionado funcionario internacional constataba que la Revolución Verde había exacerbado las desigualdades sociales. Reconocía que, en general, la Revolución Verde había logrado aumentar la productividad agrícola para alimentar a una población urbana creciente, pero había fracasado en su intento por reducir la pobreza en el mundo rural.

El presente artículo analiza la trayectoria histórica de la región del Ariari hacia los cultivos de coca. Estudia el proceso histórico comprendido entre 1950 y 1990, mediante el cual una frontera abierta se convirtió en un epicentro agroindustrial rodeado por cultivos ilícitos de coca. El texto muestra cómo una dinámica transnacional como la Revolución Verde confluyó con una economía y una cultura de frontera, para producir un proceso acelerado de modernización agrícola. La coca mestiza y colona fue un resultado inesperado de esta transformación social.

[194] El artículo reconstruye el proceso histórico a través del que la agricultura artesanal de arroz se transformó en extensas plantaciones mecanizadas hacia finales de la década de 1970. Un poco más tarde, durante el decenio de 1980, los capitales del narcotráfico intensificaron el proceso de modernización agrícola. Los colonos se vieron incapaces de invertir grandes capitales para adecuar los cultivos artesanales de arroz a las exigencias del mercado. Perdieron sus tierras y se reubicaron en las márgenes de la frontera agrícola. Adoptaron la coca como estrategia de supervivencia ante la mecanización de la agricultura y la concentración de la propiedad rural. La coca mestiza y colona surgió así en los bordes de una frontera en plena expansión, donde estaban ubicados los bastiones históricos del Partido Comunista y de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Este texto también explora el papel de la violencia política en el proceso de modernización agrícola. Los colonos, afiliados a los sindicatos agrarios y entusiasmados con la creación del partido político Unión Patriótica (UP), retomaron las demandas de infraestructura y servicios rurales, que no fueron satisfechas por la ola reformista de los años sesenta del siglo XX, impulsada por la política hemisférica de la Alianza para el Progreso. Una vez más, los colonos del Ariari perdieron la lucha política por la reforma agraria durante la guerra sucia de las décadas de 1980 y 1990. Fueron exterminados en su intento de lograr avances democráticos.

Las posibilidades de justicia social para el campo se vieron aún más restringidas con la implementación de agresivas políticas neoliberales durante el decenio de 1990. El texto analiza el impacto del “giro neoliberal” en la expansión de los cultivos de coca. Muestra también cómo la apertura de la economía hundió la industria del arroz —el

principal cultivo comercial legal de la región—. Además, la liberalización del comercio dejó a los asalariados rurales sin su principal fuente de empleo, y los empujó selva adentro a cultivar coca.

Si bien el artículo analiza esas transformaciones socioeconómicas, también presta especial atención a las identidades y las ideologías políticas de la región. Las lealtades a los partidos conservador, liberal y comunista estaban profundamente arraigadas en El Ariari, y se remontaban al proceso de colonización de mediados del siglo XX. Las identidades políticas se reprodujeron a lo largo de la frontera y desempeñaron un papel crucial en la conformación de economías y geografías políticas subregionales distintas.

El texto está organizado cronológicamente y geográficamente. Ofrece una visión detallada de los procesos subregionales distintos, aunque conectados, que se desarrollaron en la cuenca del río Ariari entre 1950 y 1990. Como nota editorial, el texto usa estadísticas que abarcan todo el departamento de Meta, cuando no dispuso de datos específicos para la región del Ariari.

#### **DEL ARROZ A CHUZOS A LA NARCOHACIENDA (1950-1980)**

Durante el periodo 1950-1980, la agricultura de subsistencia del Ariari se transformó en una vigorosa agroindustria. La economía basada en el arroz y en el maíz artesanales fue reemplazada por grandes extensiones de arroz mecanizado e irrigado. En la década de 1980, la región del Ariari se convirtió en uno de los epicentros de la industria arrocera colombiana. Estos avances regionales seguían la tendencia creciente del consumo de arroz en todo el país. Según el geógrafo Philippe Leurquin (1967), este cereal pasó de ser un producto marginal en la dieta de los colombianos, durante la década de 1940, a constituirse en un alimento esencial de la canasta básica, en la de 1960.

A partir del decenio de 1950, los habitantes del interior emigraron al Ariari; especialmente, los pequeños productores y los aparceros provenientes del vecino departamento del Tolima (Incora, 1974). Allí, en el Tolima, los extensos distritos de riego construidos en la década de 1950 impulsaron la modernización de la agricultura hasta el punto de transformar este departamento en el centro de la industria arrocera colombiana en los decenios de 1940 y 1950 (Leurquin, 1967; Lozano, 1959); sin embargo, las exigencias de usar métodos modernos de agricultura amenazaron a los aparceros y a los pequeños agricultores (Leurquin, 1967). Estos factores hicieron que el estrato más bajo de los cultivadores de arroz del Tolima emigrara en los años cincuenta del siglo XX al Ariari, una región más pacífica, con tierras abundantes y más baratas.

En la frontera del Ariari, el cultivo de arroz mecanizado e irrigado exigía unos costos de producción tan elevados que este tipo de agricultura fue una excepción y una rareza hasta la década de 1980. El método de cultivo predominante era aquel conocido como arroz secano manual, o *a chuzos* (Fedearroz, 1958b). Durante los meses secos, los colonos quemaban los árboles y las malas hierbas. Durante la temporada de lluvias, preparaban

la tierra para las actividades de siembra. Esta se hacía a mano, con la ayuda de palos, o *chuzos*. Cuadrillas de picadores abrían surcos en el suelo y procedían a depositar las semillas en cada hueco. Al final de la temporada de lluvias, los regadoreyes cosechaban el arroz *descorchando* manualmente las espigas y guardando los granos en latas de grasa animal. Se les pagaba a los trabajadores según el número de latas suministradas; cada una tenía capacidad para almacenar hasta una arroba. Una parte de la cosecha se molía a mano para el consumo familiar, y el excedente se vendía en el molino más cercano, para luego ser transportado a los mercados en Bogotá (Fedearroz, 1958b). Esta forma artesanal de producción de arroz era socialmente relevante, ya que representaba una fuente tanto de nutrientes como de dinero en efectivo para los hogares de los colonos.

[196] La *Revista Arroz*, principal órgano de difusión de la Federación Nacional de Arroceros (Fedearroz), reprodujo las voces de los agricultores de la década de 1950. Por ejemplo, Miguel Parga Pantoja se trasladó del Tolima al Ariari en 1957 (Fedearroz, 1958a). Era uno de los colonos más exitosos de la región, ya que tenía maquinaria adquirida cultivando arroz en una finca alquilada en el Tolima. A su llegada al Ariari, don Miguel alcanzó el ansiado estatus de *propietario*, aunque la revista no precisó si tenía un título legal sobre la tierra. “Es difícil encontrar otra zona del país donde gocen de más tranquilidad y seguridad sus habitantes”, se alegraba don Miguel (Fedearroz, 1958a, p. 34). Señaló que los hacendados quedaron en bancarrota después de La Violencia, pero estaban decididos a olvidar las penurias de aquellos años. “Aquí no hubo el vandalaje de otras partes; hubo fue una guerra en que se defendían la vida y los ideales de un pueblo altivo, valeroso”, afirmó (Fedearroz, 1958a, p. 34). Para él, sobraba recordar quiénes habían destruido el ganado y las haciendas. “¡En todo caso no fueron las guerrillas!”, exclamó (Fedearroz, 1958a, p. 34); sin embargo, don Miguel se quejaba amargamente por la falta de capital y de préstamos agrícolas para iniciar una finca productiva. “La instalación en los Llanos es costosa, pues a pesar de que la tierra es barata, hay que hacerlo todo”, aseguraba (Fedearroz, 1958a, p. 35). Los arroceros del Ariari sabían perfectamente la magnitud de la inversión en capital y maquinaria que se necesitaba para que ese cultivo fuera rentable. “No todos como yo, por amor al trabajo y al campo van a hacer fuertes inversiones en estas regiones”, subrayó don Miguel. Recordó que en la inauguración del edificio del Banco de Colombia, los dirigentes Alfonso López y Zuleta Ángel invitaron a personalidades de la industria y del comercio en Villavicencio con el siguiente mensaje: “Que vengan, nos conozcan, nos traten, y se queden con nosotros” (Fedearroz 1958a, p. 35) . Don Miguel sugirió que el anuncio dijera, más bien: “Que vengan a ayudar a hacer patria y a hacer dinero” (Fedearroz, 1958a, p. 35). Don Miguel expresaba así las ambiciones y los retos a los que se enfrentaban los arroceros relativamente “acomodados” a finales de la década de 1950.

En efecto, la falta generalizada de capital y de tecnología ralentizaba la productividad y las ganancias. Quienes se dedicaban a los métodos artesanales eran especialmente vulnerables a las inundaciones, a las enfermedades de las plantas y al agotamiento del suelo (Leurquin, 1967). A mediados del decenio de 1950, la mayoría de los arroceros del departamento de Meta, el 95 %, seguía el método tradicional de arroz secano (Fedearroz, 1956). El tamaño promedio de las parcelas dedicadas al cultivo de arroz era bastante

pequeño en Meta: aproximadamente, 6,3 ha (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 1961). El departamento también registraba uno de los rendimientos de arroz más bajos del país: 1.398 kg por ha, comparados con los 2.897 kg producidos en Tolima, el epicentro arrocero del país (DANE, 1961). Cuando los rendimientos se desplomaban como consecuencia del agotamiento de los suelos, solo había dos alternativas posibles: la inversión en maquinaria o la migración a nuevas áreas (Leurquin, 1967).

Hacia mediados de la década de 1960, en plena Revolución Verde, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA) dictó una nueva política que sería aplicada en las distintas regiones del país. La entidad decidió comprar solo el arroz que cumpliera con ciertos estándares de calidad (Leurquin 1967). Con ello, presionó a los agricultores para que utilizaran variedades seleccionadas, insumos agroquímicos y maquinaria; todos ellos, importados (Leurquin, 1967). Simultáneamente, Fedearroz introdujo una variedad de semilla desarrollada en Filipinas, que producía plantas de mayor tamaño, más granos, menos follaje y mayor resistencia a las plagas (Fedearroz, 1991b; 1992d). Como respuesta a dichos cambios tecnológicos, la producción de arroz en Colombia se triplicó y se extendió geográficamente durante la década de 1970 (Fedearroz, 1989b; 1991b).

Estas innovaciones se introdujeron tardíamente en la cuenca del río Ariari. A diferencia de otras regiones colombianas, las tecnologías asociadas a la Revolución Verde se empezaron a implementar solo hacia finales de la década de 1970 y durante toda la de 1980. Allí, las transformaciones científicas y los nuevos estándares de calidad también actuaron como poderosos incentivos para los empresarios capitalistas. El arroz mecanizado e irrigado exigía grandes extensiones de tierra y cuantiosas inversiones en capital, asegurando altas tasas de rendimiento para los empresarios agrícolas, a expensas del campesinado.

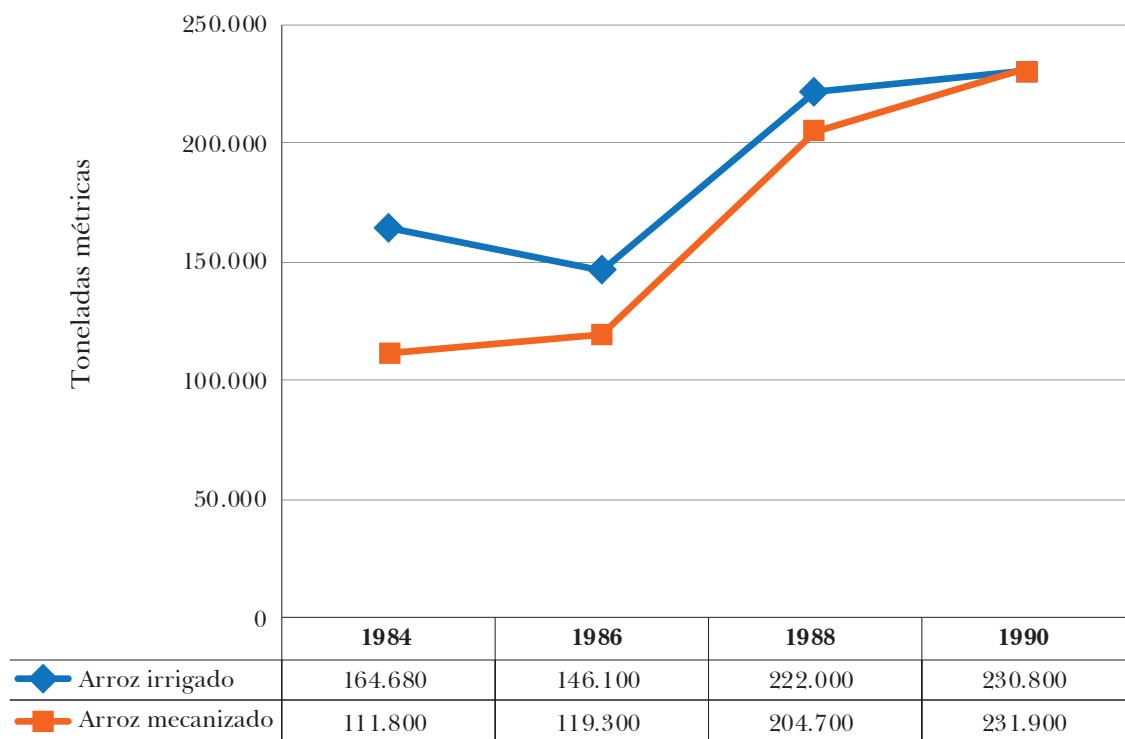
Las publicaciones de la *Revista Arroz* permiten entrever esta transición hacia la mecanización de la agricultura. En 1982, el joven ingeniero industrial Luis Ernesto Villalba se trasladó de la ciudad a una finca en el departamento de Meta, que había heredado de su padre (Fedearroz, 1989a). Su progenitor había logrado criarlos modestamente a él y a sus hermanos dedicándose a la producción ganadera; sin embargo, Luis Ernesto consideraba que tenía la educación universitaria necesaria para hacer de la tierra una empresa más rentable. Por ello, decidió invertir en métodos modernos de cultivos de arroz. “Si hubiera empezado a cultivar arroz secano, habría seguido siendo un secano todo mi vida. En cambio, decidí construir un distrito de riego y utilizar las semillas más tecnificadas”, afirmó Luis Ernesto (Fedearroz, 1989a, p. 22). Como tenía la gran ventaja de poseer un título legal de la tierra, rápidamente obtuvo un préstamo bancario. Compró una retroexcavadora para construir un dique de riego que conectara los campos con el río. En seis meses, Luis Ernesto instaló un canal de 7 millas, el cual podía regar unas 1.000 ha de arroz. No recibió ninguna ayuda del gobierno, pues los trámites para solicitar una línea de crédito oficial eran tan complicados, que habría tardado años en conseguir su aprobación (Fedearroz, 1989a). Así, Luis Ernesto representaba una nueva

generación de profesionales, que invirtieron en distritos de riego, maquinaria pesada y semillas mejoradas durante la década de 1980.

En 1990, Fedearroz publicó el primer Censo Nacional del Arroz, el cual reveló la magnitud de la transformación: el arroz secano había desaparecido por completo del departamento de Meta. En ese momento, la superficie cultivada de arroz en el Meta se estimaba en 75.985 ha, de las cuales el 55 % correspondía a arroz mecanizado, y el 45 %, a arroz irrigado (Fedearroz, 1990). El Ministerio de Agricultura de Colombia confirmó el aumento significativo de la producción de arroz en Meta: en 1984, la producción de arroz irrigado alcanzó 164.800 toneladas, y luego se disparó a 230.800 en 1990. El arroz mecanizado siguió la misma tendencia al alza, como se ve en la figura 1.

**Figura 1.** Producción industrial de arroz en el departamento de Meta (1984-1990)

[198]



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura (1985, 1990, 1992).

El cambio en el método de cultivo impactó significativamente la industria arrocera en el departamento de Meta. Primero, el tamaño medio de las parcelas dedicadas al cultivo de arroz se disparó, al pasar de 6 ha en 1960 a 60 ha en 1988 (DANE, 1964; Fedearroz, 1990). Segundo, el tamaño de todas las explotaciones agrícolas aumentó en Meta, con un promedio de 153 ha (Fedearroz, 1990). Estas cifras eran sorprendentemente grandes en comparación con el resto del país, donde el tamaño promedio de las explotaciones era de 48,3 ha (Fedearroz, 1990). Tercero, el área dedicada a la producción mecanizada

de arroz en Meta se duplicó: pasó de 25.000 ha en 1984 a 57.500 ha en 1990 (Ministerio de Agricultura, 1992). Finalmente, la introducción de maquinaria y herbicidas aumentó considerablemente los rendimientos. Los índices de productividad del arroz crecieron de 1,4 tm por ha en 1960 a 5,4 en 1988 (DANE, 1964; Fedearroz, 1990). En suma, las grandes inversiones y el mayor uso de maquinaria pesada favorecieron la expansión del tamaño de las explotaciones, el crecimiento de las tasas de productividad y mayores ganancias.

Sin embargo, la modernización del sector arrocero no estuvo acompañada por la formalización de la propiedad de la tierra. En 1988, la mayoría de los agricultores que utilizaban métodos modernos no eran propietarios: los arrendatarios representaban el 61 %, mientras que los propietarios solo representaban el 38 % (Fedearroz, 1990). Esto muestra las disparidades socioeconómicas entre los cultivadores de arroz a finales de la década de 1980.

En tan solo una década se produjo una fuerte concentración de la tierra. Para 1984, el coeficiente Gini en el departamento de Meta ascendía a 0,88 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2012). En poco menos de 50 años, la región pasó de ser una frontera agrícola abierta, con arreglos de tenencia de la tierra más equitativos que el resto de la Colombia rural, a tener una de las distribuciones de la tierra más desiguales del país.

Estas tendencias regionales siguieron el desarrollo de la industria arrocera del país. En Colombia, los métodos modernos representaban el 94 % de la superficie dedicada al arroz y el 98 % de la producción de arroz (Fedearroz, 1990); sin embargo, había una diferencia esencial entre las tendencias nacionales y las regionales, ya que el arroz secano no había desaparecido en el resto del país, como sí había ocurrido en Meta. Alrededor del 52 % de todos los arroceros colombianos seguían utilizando este método tradicional, aunque ocupaban el escaso 6 % de la superficie cultivada en arroz y representaban solo el 2 % de la producción total de arroz del país (Fedearroz, 1990); por lo tanto, en algunas regiones del país el campesinado había, de alguna manera, logrado resistir la embestida del proceso de industrialización.

Durante toda la década de 1980, Fedearroz promovió activamente la investigación científica en el cultivo del arroz. En asocio con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Internacional de Investigaciones sobre el Arroz (IIRI) en Filipinas, la Federación desarrolló variedades regionales diseñadas para las condiciones ambientales de cada zona productora de arroz (Fedearroz, 1991b; 1992d). Por ejemplo, en 1983 crearon las variedades conocidas como *Orzyca Llanos-4* y *Orzyca Llanos-5*, tolerantes a los insectos y enfermedades que asolaban la región del Ariari (Fedearroz, 1991b; 1995c). Con ello, estas instituciones descentralizaron la investigación científica para resolver los problemas de zonas arroceras específicas. Durante toda la década de 1980, las instituciones internacionales, el Estado colombiano y el gremio arrocero tomaron medidas activas para eliminar el arroz de baja calidad, introducir semillas mejoradas, experimentar con fertilizantes y promover la mecanización

En 1990, Colombia tuvo los índices latinoamericanos más altos de productividad del arroz —esto es, 4,7 toneladas/ha—, en comparación con el promedio de América Latina —de 2,3 toneladas/ha— (Fedearroz, 1990). Dentro del país, los departamentos con mayores índices de productividad eran los pertenecientes al cinturón arrocero tradicional: Huila (6,9 toneladas/ha) y Tolima (6,8 toneladas/ha), seguidos por Cundinamarca (6,7 toneladas/ha) y Meta (5,4 toneladas/ha) (Fedearroz, 1990).

Las políticas proteccionistas y la regulación del comercio exterior facilitaron el desarrollo de la industria arrocera colombiana (Leurquin, 1967). Fedearroz evolucionó hasta convertirse en un influyente grupo de presión; principalmente, gracias al apoyo financiero que recibía de las subvenciones públicas y de las contribuciones de sus afiliados. El sector también se benefició de las políticas oficiales para estabilizar los precios del cereal y restringir las importaciones.

En general, toda la agricultura comercial creció significativamente durante la década de 1980 en Meta. En 1988, la producción agrícola en el departamento representaba el 9,4% del total nacional en 1988, un valor similar al que registraba Antioquia en ese momento, como se observa en la tabla 1. En tan solo cuatro décadas, esta antigua frontera agraria se había convertido en un centro de producción agrícola industrial a gran escala.

**Tabla 1.** Valor de la producción agrícola\*, Meta (1983-1988) (en porcentaje)

[200]

Año	Total nacional	Meta	Antioquia
1983	100	8,2	11,9
1984	100	7,3	12,4
1985	100	7,2	10,3
1986	100	6,8	9,8
1987	100	8,8	10,0
1988	100	9,4	9,9

\*Incluye algodón, arroz irrigado, banano para exportación, cacao, palma africana, ajonjolí, sorgo y soya.

Fuente: Sarmiento y Moreno (1990) con base en datos del Ministerio de Agricultura.

Sin embargo, este “milagro” económico también fue posible gracias a la aparición de los empresarios de la droga. A partir de la década de 1980, los narcotraficantes acumularon vastas extensiones de tierra para el lavado de dinero (Berry, 1995). Abel Zabala (1999), un agudo observador local, constató que los ingresos del narcotráfico fluían hacia el sector rural, para ser invertidos en la agricultura y en la ganadería. Los jefes mafiosos blanqueaban dinero en los sectores del arroz, el maíz y la soya; especialmente, en las tierras más fértils situadas a orillas del río Ariari. Los pequeños agricultores se veían obligados a vender a un precio exiguo sus tierras, o a abandonarlas (Zabala, 1999). El economista Jesús Bejarano (1988) afirmó que las inversiones de los narcotraficantes

transformaron el latifundio ganadero tradicional de Meta. Introdujeron innovaciones tecnológicas a gran escala, como la extensión de la energía eléctrica a las granjas, la instalación de establos tecnificados e importaciones masivas de nuevas razas de ganado (Bejarano, 1988). De esta manera, las sofisticadas narcohaciendas se apoderaron de las tierras más productivas, como lo plasmó una caricatura de un periódico (figura 2).

Figura 2. Narcohacienda



Fuente: citado en Sarmiento y Moreno (1990, p. 34).

En 1988, la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (MESA, 1990) estimó que entre el 8% y el 23% del dinero del narcotráfico que ingresaba a Colombia había sido invertido en tierras agrícolas. El informe indicaba que los narcotraficantes eran propietarios de cerca de un millón de hectáreas de tierra en el país, lo que representaba alrededor del 2,8% de la superficie total (MESA, 1990). Los economistas Libardo Sarmiento y Carlos Moreno (1990) indicaron que los dineros ilícitos invertidos en los sectores agrícolas se concentraban principalmente en Meta, Casanare, el Magdalena Medio, el Urabá antioqueño y la Costa del Caribe (Sarmiento & Moreno, 1990). El narcotráfico actuaba como catalizador del proceso de modernización agrícola en esas fronteras agrícolas.

Estas transformaciones económicas provocaron una reconfiguración de las fuerzas políticas. En Meta, los jefes del Cartel de Medellín se unieron a oficiales militares, organismos de seguridad, y élites políticas regionales para formar agrupaciones paramilitares (Gómez-Suárez, 2015). Gonzalo Rodríguez Gacha, jefe del Cartel de Medellín, financió

y entrenó unidades paramilitares en sus extensas fincas de San Martín, las cuales protegían a los grandes terratenientes de los secuestros y las extorsiones realizados por las FARC-EP (Sobrevivientes del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta, 1997). A partir de la década de 1980, los paramilitares evolucionaron hacia “una combinación de anticomunismo arraigado con intereses creados en el narcotráfico” (Gómez-Suárez, 2015). Así, en las subregiones del alto y el medio Ariari, la modernización agrícola estuvo lejos de ser impulsada exclusivamente por la innovación científica y la solidez de las instituciones del gremio arrocero: más bien, fue catalizada por los empresarios de la cocaína, mediante el ejercicio brutal de la violencia.

### TIERRA Y COCA EN LOS OCHENTA

Una dinámica por completo distinta se desarrollaba en los asentamientos ubicados en los márgenes de la frontera del Ariari. Esta sección se centra en el núcleo poblacional de Medellín del Ariari y en los asentamientos de la subregión del bajo Ariari, ubicados en los alrededores de la serranía de La Macarena. La historia de esos caseríos estuvo profundamente entrelazada con el Partido Comunista y el posterior nacimiento de la guerrilla marxista-leninista de las FARC-EP.

Desde la década de 1950, el Partido Comunista asumió un papel protagónico en la colonización y en el reparto inicial de esas tierras. Junto a los colonos, los cuadros comunistas fundaron Medellín del Ariari en 1959, así como otros asentamientos de los alrededores de la serranía de La Macarena, como Lejanías, en 1958, y Mesetas, en 1962 (Franco, 2010; Sintragrim, 2009). En Medellín del Ariari, los campesinos formaron el Sindicato Agrario del Meta, que pronto se convirtió en la fuente de autoridad local distribuyendo tierras y resolviendo problemas cotidianos entre vecinos (Sintragrim, 2009). En estos caseríos y sus alrededores, el cordón umbilical de los colonos con el Partido Comunista se formó durante el éxodo migratorio, se reafirmó durante las primeras etapas del asentamiento y se mantuvo durante los años posteriores.

Durante el Frente Nacional, los gobiernos diferenciaron el trato hacia los colonos del Ariari según su filiación partidista. En 1964, en el marco de la reforma agraria promovida por la Alianza para el Progreso, el presidente Guillermo León Valencia inauguró un proyecto de desarrollo agrícola en las colonias liberales y conservadoras situadas en el alto y el medio Ariari; sin embargo, ese mismo año lanzó una campaña contrainsurgente, también financiada por Estados Unidos, y conocida como Operación de Seguridad Latinoamericana, en los asentamientos comunistas del bajo Ariari.

Como reacción a esta ofensiva, el 20 de julio de 1964, los núcleos de autodefensas campesinas comunistas que estaban dispersos a lo largo del suroeste de Colombia se reunieron en la Primera Conferencia del Bloque Sur. Allí, proclamaron el Programa Agrario Revolucionario (Alape, 1994; Arenas, 1985). Esta plataforma política anunciaba su rechazo a la Ley de Reforma Agraria de 1961: “En oposición a la deshonesta e insincera reforma

agraria de la burguesía, planteamos una reforma agraria revolucionaria que transforme de raíz la actual estructura socioeconómica del campo colombiano” (Arenas, 1985, p. 86). En contraste con la reforma agraria oficial en curso, los revolucionarios adoptaron una retórica antiimperialista radical y se comprometieron a “combatir incansablemente el régimen colombiano pro-yanqui hasta derrocarlo” (Arenas, 1985, p. 87). También prometieron confiscar las tierras concedidas a las empresas norteamericanas y convertir los grandes latifundios a una producción planificada y centralizada. Aparte de dichas propuestas de mano dura, el núcleo del programa comunista abogaba por la propiedad privada de las clases trabajadoras rurales. Pretendía abolir toda forma de trabajo no libre y asignar títulos de propiedad totalmente gratuitos a las personas que cultivaban la tierra; además, prometía suspender las deudas contraídas por el campesinado con usureros, especuladores e instituciones gubernamentales. Se comprometía, igualmente, a entregar maquinarias, herramientas y animales de trabajo. Tenía, también, planes de implementar un programa de vivienda rural y un sistema de caminos que conectara las fincas con los mercados (Arenas, 1985). El Programa Agrario Revolucionario de 1964 sirvió como grito de batalla fundacional para la guerrilla de las FARC-EP, que fueron creadas un par de años después, en la Segunda Conferencia del Bloque Sur (1966), en Uribe, Meta (Alape, 1994; Arenas, 1985). A partir de ese momento, el movimiento insurgente acompañó la lucha de los colonos por la tierra.

Durante las décadas de 1960 y 1970, Medellín del Ariari y los pueblos aledaños a la serranía de La Macarena fueron considerados zona roja. Sus habitantes fueron primero vistos como simpatizantes comunistas, y posteriormente, como colaboradores de las FARC-EP. Este estigma los marginó significativamente de la inversión pública, razón por la cual el Sindicato Agrario del Meta tuvo que suplir la falta de ayuda gubernamental. Ruby Castaño, una líder del sindicato, recordó en una entrevista que

[...] nadie se atrevía a venir a Medellín del Ariari. No había inversión del gobierno. Muchos campesinos murieron por fiebres, paludismo, accidentes de trabajo y mordeduras de serpiente debido a la distancia de los centros de salud y a los ríos intransitables. El abandono estatal y la pobreza prevalecían. (International Peace Observatory [IPO], 2012, p. 4)

En 1970, el sindicato comunista adoptó el nombre de Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta (Sintragrim), cuyos miembros se comprometieron a “defender una amplia reforma agraria y los derechos de los campesinos a la tierra” (Sintragrim, 2009, p. 172). Esta retórica se materializó en una miríada de acciones cotidianas. El sindicato organizaba eventos comunitarios entre sus afiliados para recaudar fondos y gastaba los ingresos en el bienestar colectivo: construyendo escuelas primarias y puentes rudimentarios, asignando parcelas agrícolas y otorgando pequeños préstamos (IPO, 2012; Sintragrim, 2009). Estas iniciativas fomentaron lazos de solidaridad duraderos entre los miembros del sindicato, quienes levantaron desde sus cimientos el asentamiento de Medellín del Ariari.

Mientras tanto, los dirigentes del Frente Nacional en Bogotá recompensaban a sus clientelas gastando recursos oficiales exclusivamente en los bastiones liberales y conservadores del Ariari. Por ejemplo, en 1973, el gobierno de Pastrana Borrero pretendió reconciliar a los pueblos *rojos* y *azules* construyendo un puente llamado “Puente de la Amistad” sobre el río Ariari (Sintragrim, 2009). Este río había servido durante y después de La Violencia como frontera divisoria entre el asentamiento liberal de El Castillo y la colonia conservadora de Cubarral. Pero como todas estas poblaciones eran relativamente cercanas, los comunistas de Medellín del Ariari se beneficiaron indirectamente del acercamiento entre liberales y conservadores, y utilizaban el puente para transportar sus mercancías, como todos los demás (Sintragrim, 2009). De esta manera, las comunidades de izquierda lograron sortear pragmáticamente la narrativa discriminatoria impulsada desde el ámbito nacional.

[204] La disolución del Frente Nacional permitió un mayor margen de maniobra para las organizaciones no afiliadas a los dos partidos tradicionales. En 1979, el Ministerio de Obras Públicas, finalmente, reconoció el estatus legal de Sintragrim, creado a mediados de los años cincuenta del siglo XX (Sintragrim, 2009). A partir de entonces, la organización pudo expandir su influencia a otros asentamientos ubicados en los alrededores de la serranía de La Macarena, como Uribe, Vistahermosa y Mesetas; además, logró aumentar el número de sus afiliados a 2.500 miembros (Sintragrim, 2009). Para sus líderes, el sindicato constituía “un proceso de resistencia campesina que durante muchos años ofreció una alternativa de vida y acceso a la tierra” (Sintragrim, 2009, p. 172). Estas organizaciones de base jugaron un papel informal —pero decisivo— en la regulación de la vida cotidiana.

Las primeras plantaciones de marihuana aparecieron a mediados de la década de 1970, en Vistahermosa, en las inmediaciones del Parque Nacional de la Serranía de La Macarena, pero desaparecieron hacia finales de la década, cuando los precios se desplomaron bruscamente. Según el economista Óscar Arcila, la creación, en Estados Unidos, de una variedad sin semillas provocó una contracción de la demanda de marihuana colombiana y causó una crisis de sobreproducción. En 1977, los precios bajaron tanto que la marihuana tuvo que ser quemada o arrojada a los ríos (Arcila, 1989). Ese fue el fin de la breve relación de los colonos de La Macarena con la marihuana. El sociólogo Alfredo Molano (1989, pp. 300-301) sostuvo que “[la marihuana] fue un ensayo general, frustrado, pero preparó a la gente para el cultivo de coca que llegó casi inmediatamente”.

Hacia 1978, la coca empezó a reemplazar las plantaciones de marihuana en el Parque Nacional de la Serranía de La Macarena. Los traficantes de esmeraldas aprovecharon su experiencia en el contrabando y en el empleo de la violencia para controlar cada etapa de la lucrativa industria de la cocaína (Molano, 1989). En un lugar conocido como La Libertad, entre El Retorno y Calamar (Guaviare), los comerciantes de esmeraldas establecieron extensos cultivos de coca, protegidos por hombres fuertemente armados. Contrataban la mano de obra local para cultivar las matas, entrenaban a grupos especializados para refinar la cocaína y, finalmente, enviaban la droga por avión a Villavicencio

o a Bogotá (Molano, 1989); sin embargo, los colonos pronto descubrieron los secretos del cultivo de la coca. Sus semillas se extendieron hacia el norte, a lo largo de los ríos, desde La Libertad hasta San José del Guaviare, y desde allí, hasta Puerto Rico, en el sur de Meta, y luego, hasta la serranía de La Macarena (Molano, 1989). Así, se abrieron pequeñas parcelas de coca en zonas aisladas dentro del parque protegido.

Un censo realizado en la serranía de La Macarena registró una importante afluencia migratoria de colonos desde finales del decenio de 1970 (Universidad Nacional de Colombia, 1989). Se estima que entre 1982 y 1988, cerca de 2.000 familias llegaron al área protegida ubicada en el bajo Ariari, mientras que el 7% de la reserva forestal fue convertida en parcelas de coca y de subsistencia (Universidad Nacional de Colombia, 1989). En 1988, cerca de 25.000 personas vivían en la reserva natural; la mayor parte —el 46%— había nacido en el departamento de Meta, y el resto, en otras zonas del país (Universidad Nacional de Colombia, 1989). En este censo de 1988 se observaron frentes activos de colonización y el surgimiento de varias aldeas como centros de comercio de pasta de coca. Estos minúsculos caseríos florecieron en las riberas de los ríos, ya que a menudo dichos cuerpos de agua eran el único medio de transporte tanto para las personas como para la droga. Así, a lo largo de la década de 1980 surgieron pequeños puestos de avanzada, como Barranco Colorado, sobre el río Ariari; Puerto Toledo, a lo largo del río Güejar; Nueva Colombia, a orillas del río Guayabero, y Jardín de Peñas, a lo largo del río Duda (Universidad Nacional de Colombia, 1989). El rápido crecimiento de esos pueblos del Bajo Ariari iba estrechamente ligado a la modernización agrícola y a la concentración de tierras que se daba, simultáneamente, en las subregiones vecinas del alto y el medio Ariari. Las presiones para realizar costosas inversiones de capital en tecnología agrícola superaron las capacidades de los colonos, que migraron hacia La Macarena, y expandieron así la frontera.

La coca representó una forma de resiliencia para los colonos. Para Molano, “parecía como si todos los sufrimientos, las privaciones y la explotación a los que habían sido sometidos los colonos se hubieran vengado de repente. ¡Y qué venganza!” (Molano, 1989, p. 301). La noticia del cultivo ilegal pronto atrajo a más personas, quienes inundaron la periferia para cultivar y procesar las hojas. Llegó una gran variedad de gente que ofrecía todo tipo de bienes y servicios: vendedores de insumos químicos, comerciantes, prostitutas, vendedores ambulantes y recolectores estacionales de hoja de coca. Todos ellos fueron atraídos a esta reserva natural, ahora transformada en un importante punto de producción y venta de droga para el mercado global. Los negocios legales, incluyendo hoteles, restaurantes y tiendas, florecieron de la mano de la coca (Zabala, 1999).

Inicialmente, las FARC-EP impusieron límites al negocio de la droga en la sierra de La Macarena. Se opusieron a las ambiciones de los narcotraficantes de crear un complejo cocalero con plantaciones de coca a gran escala, laboratorios sofisticados y pistas de aterrizaje clandestinas, como los que se establecieron en Caquetá y Putumayo durante la primera mitad de la década de 1980. En La Macarena, la guerrilla trató de proteger la modesta economía de los colonos. Insistieron en preservar los cultivos de pancoger y mantener la

producción de coca a pequeña escala. Según Óscar Arcila (1989, p. 175), “se notificó a los colonos que, por cada hectárea cultivada en coca, debían sembrar otra en yuca, plátano y maíz”; además, “un llamado Jueves Agrario inculcaba que todos debían dedicar ese día de la semana a actividades agrícolas diferentes al cultivo de coca” (Arcila, 1989, p. 175). Con ello, la guerrilla de las FARC-EP buscaban preservar el origen campesino de los nuevos cocaleros. Esta era una tarea sumamente difícil, dado que sus ingresos como organización rebelde dependían cada vez más de los impuestos recaudados de la economía cocalera.

Luis Alberto Morantes, alias Jacobo Arenas, era consciente del reto que suponía la producción capitalista de la droga. El cuadro comunista había desempeñado un papel esencial en la creación de Medellín del Ariari, a finales de la década de 1950, y se había convertido en el ideólogo de la guerrilla a finales de la década de 1980. Jacobo Arenas expresó este reto en una entrevista a la prensa:

Yo soy un revolucionario, no tengo nada qué ver con el capitalismo, peleo contra el capitalismo. Lo que pasa es que como vivo en el capitalismo, lUCHO EN EL CAPITALISMO; y como se necesita capital para hacer la revolución, pues, entonces, lo hacemos. Pero cuando triunfe la revolución paramos ahí el proceso y creamos un nuevo modo de producción, una nueva concepción de la vida donde se suprima la explotación de unos hombres por otros. (*Semanas*, 1987)

[206] Pero mientras se daba esta anhelada victoria, el movimiento guerrillero se vio en la tarea de flexibilizar su resistencia ideológica a la mercancía capitalista regulando la vida cotidiana de las comunidades deseosas de participar en el auge cocalero. La ideología fue negociada pragmáticamente, como lo narró Jacobo Arenas un par de años antes de su muerte:

Lo que nosotros hacemos con los cultivadores es decirles: compañeros, no les vamos a prohibir que siembren porque eso es una cosa que se hizo general, y además no somos gobierno para prohibir; cultívenla, pero compren ganado, monten sus fincas, higienicen sus casas, eduquen a sus muchachos, porque de pronto esto de la coca se va a terminar. Y la gente está haciendo exactamente eso, simpatiza con esa orientación y no solamente simpatiza sino que tiene que aceptarla”. (*Semanas*, 1987)

El anhelo de los colonos de aprovechar la bonanza, sumado a las prioridades militares de la propia guerrilla, empujaron a las FARC-EP hacia la economía cocalera. Su decisión de apoyar la producción de narcóticos en 1982, durante la Séptima Conferencia, les permitió expandirse geográficamente y fortalecer sus capacidades militares (Cook, 2011). Como resultado de esta medida, los cultivos de coca brotaron silenciosamente a lo largo y ancho de la Amazonía colombiana.

Pese a ello, Colombia siguió siendo, en su mayor parte, un país procesador de cocaína durante la década de 1980. Se estima que entre el 83 % y el 93 % de la pasta de coca se seguía importando de Perú y Bolivia, como se muestra en la tabla 2.

**Tabla 2.** Producción de pasta de coca colombiana e importada

	1981	1982	1983	1984	1985
Pasta de coca colombiana	7,6 %	8,3 %	18,0 %	13,0 %	7,0 %
Pasta de coca importada	92,4 %	91,7 %	82,0 %	87,0 %	93,0 %

Fuente: elaboración propia con base en Gómez (1988, p. 99).

Cuando fueron expulsados de aquellas subregiones, en plena modernización agrícola, los empobrecidos colonos del Ariari pudieron recurrir a los bolsones de tierra disponibles. Cedieron a la presión porque aún había tierra disponible en esa frontera en expansión; en cambio, el dinero en efectivo era un recurso mucho más escaso y, por tanto, más valioso que la misma tierra. La venta de las “mejoras” y la consiguiente apertura de nuevos frentes de colonización suponían una modesta fuente de dinero en efectivo. Los ingresos procedentes de los cultivos de coca se convirtieron en otra fuente de dinero en efectivo; además, la coca encajaba perfectamente con la historia de los colonos de tumbar monte e instalarse selva adentro. Miles de colonos se llevaron a cuestas sus demandas irresueltas de infraestructura y servicios rurales hacia los confines de la frontera. Las demandas colectivas de infraestructura y servicios rurales básicos expresadas durante el decenio de 1960 resurgieron en la cuenca del río Ariari en el de 1980.

## LA UNIÓN PATRIÓTICA Y LOS INTENTOS DE REFORMAS DEMOCRÁTICAS EN EL ARIARI

[207]

Durante los años ochenta del siglo XX, los clamores de paz y reforma agraria volvieron a ocupar la atención nacional. En agosto de 1982, el político conservador Belisario Betancur asumió la Presidencia después de hacer una exitosa campaña a favor de un acuerdo de paz con todos los grupos guerrilleros activos en ese momento. Poco después de tomar posesión, Betancur (1982-1986) inició diálogos secretos con el secretariado de las FARC-EP (Alape, 1994; Arenas, 1989; Chernick, 1988; Dudley, 2006). Incluso antes de sellar un acuerdo de paz con la guerrilla, y como muestra de buena voluntad, el Estado colombiano hizo una concesión sustancial. El Congreso expidió la Ley 35 de 1982; esta otorgaba una amnistía general que borraba los delitos políticos cometidos hasta la fecha y liberaba de las cárceles a todos los combatientes presos. Las conversaciones de paz concluyeron con éxito el 28 de marzo de 1984, cuando el gobierno de Betancur y las FARC-EP llegaron a un acuerdo en Uribe, Meta, un pequeño y remoto caserío de la serranía de La Macarena (Romero, 2011). Dicha localidad servía como cuartel general de las FARC-EP y tenía el valor simbólico adicional de ser su lugar de nacimiento, a mediados de la década de 1960 (Alape, 1994).

Ahora más numerosa y organizada, la guerrilla volvió a presionar por la redistribución de la tierra. El acuerdo de paz, conocido como los Acuerdos de Uribe, reconoció que el acceso democrático a la tierra sería crucial para poner fin al conflicto armado. “El gobierno tiene una amplia voluntad de impulsar vigorosamente la aplicación de una política de reforma agraria en reconocimiento a que los problemas de la tierra están

presentes en los actuales conflictos sociales”, rezaba el acuerdo (citado en Romero, 2011, p. 415). El acuerdo de paz también se comprometió a introducir reformas adicionales en el Congreso para garantizar la seguridad de los líderes de la oposición (Romero, 2011, p. 413-416). A los combatientes de la guerrilla se les concederían garantías para organizarse política y económicamente, aunque no se especificaron los detalles sobre la desmovilización completa de la guerrilla; además, el acuerdo de paz se comprometía a promulgar elecciones populares de gobernadores y alcaldes, que hasta entonces eran nombrados por el gobierno central. De este modo, los Acuerdos de Uribe parecían abrir oportunidades democráticas, luego del excluyente Frente Nacional bipartidista. Ofrecía la oportunidad de llevar a cabo reformas sencillas, pero cruciales, para resolver de una vez por todas el conflicto armado de tres décadas, que hasta entonces asolaba principalmente la periferia del país.

Poco tiempo después de la firma, el acuerdo de paz dio su primer fruto. El 11 de mayo de 1984, la guerrilla de las FARC-EP lanzó su nuevo partido político, llamado Unión Patriótica (UP). La noticia fue anunciada en un acto público masivo de 20.000 personas en el centro de Bogotá (Romero, 2011). Este evento dio visibilidad a los rebeldes, quienes salieron de sus bastiones históricos en la frontera agrícola para militar en la esfera pública. “La UP haría lo que las FARC no pudieron hacer: llevar el mensaje de los rebeldes a un público amplio”, escribió el académico Steven Dudley (2006, p. 56).

[208] Este partido volvió a agitar las banderas del “problema campesino”. Su plataforma de campaña abogaba por una reforma agraria que expropiara los latifundios y los redistribuyera sin costo alguno entre los campesinos sin tierra (citado en Romero, 2011, p. 418). Su política agraria proponía la construcción de infraestructura vial y la concesión de créditos agrícolas a largo plazo y a bajo interés, así como la introducción de técnicas agrícolas modernizadoras (citado en Romero, 2011, p. 418). Así pues, las reivindicaciones de la UP en materia de reforma agraria se daban dos décadas luego del impulso reformista de la Alianza para el Progreso y del Programa Agrario Revolucionario de las FARC-EP.

A mediados de la década de 1980, las FARC-EP ya habían abandonado su fuerte retórica antiimperialista y su aspiración de colectivizar la agricultura; sin embargo, el Estado colombiano aún debía títulos de propiedad de la tierra y servicios rurales básicos a los colonos de la frontera. Las élites reformistas del Frente Nacional habían incumplido sus promesas de convertir a los colonos de la frontera en prósperos agricultores. Así, en los últimos años de la Guerra Fría, la UP, partido de izquierda, reclamó con vehemencia esas reformas aún pendientes.

En el Ariari, los miembros de las ligas agrarias recibieron con los brazos abiertos a la UP. “El pueblo organizado en el Sindicato de Trabajadores Agrícolas Independientes del Meta y en el Partido Comunista, le apostó incondicionalmente a este proceso, colocándole los mejores cuadros políticos y sindicales a esta batalla de ideas políticas”, dictan las memorias del Sindicato de Trabajadores Agrícola Independiente de Medellín del Ariari (Sintragrim, 2009, p. 173). Los militantes sindicales se movilizaron masivamente

para apoyar el nuevo partido: “Se esperaba y se creía que los cambios se iban a dar. Las movilizaciones que se hacían lo demostraban; ríos de gente se movían en los caseríos, inundados de felicidad, entre aplausos y admiración vivía la población”, recuerda uno de ellos (Sintragrim, 2009, p. 173). La UP también atrajo a algunos liberales y progresistas, a los independientes, a los estudiantes y a otras organizaciones comunitarias, a tal punto que el departamento de Meta se convirtió en uno de los bastiones más importantes de la UP en el país (Dudley, 2006). En 1986, el partido de izquierda eligió quince escaños municipales y un representante a la cámara en Meta (Asfaddes, 2000). En 1988, la UP ganó 47 concejales y cuatro alcaldes (Asfaddes, 2000). No es de extrañar que dichas alcaldías se obtuvieran en las zonas de colonización comunista donde las FARC-EP tenían una fuerte influencia. Los sindicalistas expresaron su entusiasmo por el éxito electoral de la UP así: “Se creía que mediante la lucha organizada se lograría llegar a los espacios más importantes, como son las administraciones locales, y en verdad ver que el Estado hacía presencia pero con las propuestas e ideas propias de las comunidades” (Sintragrim, 2009, p. 173). Los activistas de las ligas campesinas aspiraban a convertirse, por fin, en gobiernos locales legalmente constituidos, y a controlar los presupuestos municipales para llevar a cabo las reivindicaciones históricamente aplazadas.

Sin embargo, la UP suscitó una feroz oposición por parte de la clase política, los militares y los grandes terratenientes. Al respecto, la directora del sindicato de Medellín del Ariari afirmó, con amarga indignación: “Como culebras venenosas escondidas entre los matorrales buscaban como único objetivo acallar las voces de esperanza”, (Sintragrim, 2009, p. 173). La UP llegó a ser vista como una amenaza para el control regional de los partidos mayoritarios, y como una fuerza que podría renovar la agenda política para incluir temas como la reforma agraria (Dudley, 2006).

El nuevo partido político apenas si estaba empezando a tomar forma cuando estableció la violencia política contra sus militantes. Una de las primeras víctimas fue Pedro Nel Jiménez, antiguo miembro del Partido Comunista y abogado de presos políticos, y quien había sido recientemente elegido congresista de la UP por el departamento de Meta. El 1 de septiembre de 1986, solo un mes después de asumir el cargo, Jiménez fue asesinado a tiros delante de su hija, mientras la recogía de la escuela primaria en Villavicencio (Asfaddes, 2000). “Mientras más visibilidad ganaba la UP, más se intensificaba la violencia”, señaló el académico Andrei Gómez-Suárez (2015, p. 186). La guerra sucia se dirigió no solo a los políticos, sino también, a los militantes de base. Por ejemplo, en 1986, la señora Ruby Castaño, miembro de Sintragrim, exclamó en una entrevista: “¡Al sindicato le mataron la junta directiva hasta tres veces!” (IPO, 2012, p. 4). Explicó que el sindicato tuvo que reemplazar la junta directiva en tres ocasiones, porque todos sus miembros fueron asesinados (IPO, 2012). Un año más tarde, en 1987, Arnulfo Vargas, presidente de Sintragrim y concejal de la UP en el municipio de El Castillo, fue asesinado cuando regresaba del funeral de otros dirigentes sindicales (IPO, 2012; Sintragrim, 2009). Los directivos de Sintragrim fueron físicamente exterminados, y la organización, desmantelada.

La paz con las FARC-EP tuvo una vida corta. En abril de 1987, Braulio Herrera e Iván Márquez, dos líderes guerrilleros amnistiados que se desempeñaban como congresistas de la UP, regresaron a las filas de la insurgencia aduciendo falta de seguridad (Giraldo, 2001). Estas decisiones significaban que el proceso de paz había terminado. Las fuerzas rebeldes estaban de nuevo en guerra con el establecimiento colombiano, pero esta vez contaban con una fuente de financiación rentable: la tributación a la producción de drogas.

Mientras tanto, las organizaciones campesinas de base siguieron atrapadas entre dos fuegos. Por citar solo un ejemplo, en 1987 unos 10.000 campesinos del Meta se reunieron en la Marcha del Iraka para instar al Gobierno nacional a detener la matanza (Sintragrim, 2009); sin embargo, la respuesta a esas apremiantes demandas de derechos humanos fue el asesinato de Jaime Pardo Leal, candidato presidencial de la UP y militante comunista, el 11 de octubre de 1987 (Sintragrim, 2009). Años más tarde, el 3 de junio de 1992, María Mercedes Méndez, alcaldesa de la UP de El Castillo, fue asesinada a tiros, junto con otros miembros del gabinete cuando regresaba de un batallón militar, donde exigió garantías de seguridad (Asfaddes, 2000; CNMH, 2015). Estos asesinatos fueron solo algunos entre cientos de casos. Según las organizaciones de derechos humanos, entre 1986 y 1996, cerca de 485 representantes y simpatizantes de la UP fueron asesinados en el departamento de Meta, mientras que 117 fueron desaparecidos (Sobrevivientes del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta, 1997). Para Ruby Castaño, líder de Medellín del Ariari, el mensaje de los militares y los paramilitares era claro: “si ustedes permanecen acá o participan en la organización, les pasará lo mismo” (IPO, 2012, p. 5).

[210]

En consecuencia, muchos civiles abandonaron sus fincas y buscaron protección en los barrios empobrecidos de Bogotá y Villavicencio. Otros buscaron refugio en zonas rurales más aisladas, pero siguieron siendo acosados por las tropas militares (IPO, 2012). Algunos de ellos, incluso, renunciaron a su identidad política para sobrevivir. Solo los más afortunados encontraron refugio en Europa. Por ejemplo, Josué Giraldo, abogado de derechos humanos y uno de los últimos líderes de la UP, grabó sus memorias desde el exilio en Suiza. Recordaba así su visita en 1989 al casco urbano de Vistahermosa, situado en las inmediaciones de la Serranía de La Macarena:

Todo era desolación: solo se veían perros hambrientos y burros flacos. En casi todas las casas se leía: “se alquila”, “se vende”, “se permuta”. Las casas estaban vacías y sobre las puertas habían clavado maderos para afirmar que aquel pueblo se estaba convirtiendo en un pueblo fantasma. Solo encontré dos cantinas abiertas con un grupo de ancianos jugando billar. No había un solo joven. No había una mujer. No había niños. No había futuro. (Sobrevivientes, 1997, p. 257)

Horrorizado, Josué Giraldo comprobó que los colonos habían sido desplazados una vez más. Se mostró desolado al descubrir que las ligas campesinas de la serranía de La Macarena habían sido diezmadas sin haber siquiera conseguido títulos de propiedad para sus afiliados (Sobrevivientes, 1997). La líder sindicalista campesina Ruby Castaño

sintetizó y representó así la dramática experiencia: “Nosotros nos subimos encima de una silla, en la que estábamos más arriba para poder lograr cosas, y ellos le dieron una patada a la silla para derrumbar nuestra propuesta política” (IPO, 2012, p. 4). La lucha política por una reforma agraria perdió relevancia ante los hechos de terror. Las denuncias de violaciones de derechos humanos pasaron a un primer plano, dejando de lado las demandas sociales. El incipiente proyecto político estaba hecho trizas.

Según Josué Giraldo, líder de la UP, los crímenes contra los militantes de su partido fueron ordenados en los cuarteles, y luego, ejecutados por los paramilitares (Sobrevivientes, 1997). Los testimonios disponibles sugieren que la mayoría de estos asesinatos fueron anunciados días antes —incluso, meses antes— de su perpetración; las fuerzas de seguridad del gobierno bien podrían haber evitado estos crímenes si se hubieran decidido a hacerlo. A finales de la década de 1980, el proceso de paz con el mayor grupo guerrillero había fracasado estrepitosamente. Los sectores de ultraderecha más recalcitrantes —es decir, las élites regionales bipartidistas, los narcotraficantes y los oficiales militares— habían conseguido sabotear el acuerdo de paz junto con cualquier posibilidad de democratizar el campo.

En marzo de 1996, Josué Giraldo escribió: “He aceptado salir en cuatro ocasiones en momentos difíciles. Por estas salidas es que aún estoy vivo. Cada vez prolongo un poco más el tiempo en el que me han de matar” (Sobrevivientes, 1997, p. 293). Lamentó verse obligado a abandonar las luchas que más le importaban: “Es enajenarle tu libertad a los verdugos; es endosarle al criminal la condición de un dios que puede decidir sobre tu vida o tu muerte. No lo acepto. Ceder me parece más terrible que la muerte misma” (Sobrevivientes, 1997, p. 307). El 13 de octubre de 1996, seis meses después de escribir estos pensamientos, Josué Giraldo fue asesinado en la puerta de su casa en Villavicencio (Sobrevivientes, 1997).

La guerra sucia contra los militantes de la UP cerró las posibilidades de atenuar los efectos sociales de la modernización agrícola. Mientras tanto, las políticas económicas neoliberales exacerbaron las tensiones rurales, lo cual deterioró las condiciones de vida del campesinado y creó las condiciones para la propagación masiva de la coca ilícita en los años noventa del siglo XX.

### **EL ARROZ EN EL GIRO NEOLIBERAL (1990-1996)**

“Bienvenido al futuro”, pregonaba el eslogan publicitario de la campaña presidencial de César Gaviria. Esta prometía la modernización de la economía y un relevo generacional, representado con la llegada al poder, por primera vez en el país, de un *Baby Boomer*. La administración de César Gaviria introdujo una agenda de reformas políticas neoliberales que incluían libre comercio, privatización, desregulación y disciplina fiscal; sin embargo, los intentos por ajustar la agricultura nacional al modelo neoliberal amenazaron al sector arrocero, que hasta ese momento había dependido de una política protecciónista.

Las tensiones entre el gremio arrocero y el gobierno no se hicieron esperar. En enero de 1991, Rafael Hernández, director de Fedearroz, envió una carta a María del Rosario Sintes, ministra de Agricultura, y en la cual observaba: “Han transcurrido 150 días desde su posesión como Ministro de Agricultura sin que el panorama arrocero presente signos de recuperación o de estabilidad en la producción” (Fedearroz, 1991a, p. 4). El jefe de la Federación alegó:

Usted, más que nadie, conoce el aporte de los arroceros a la paz social de Colombia, no solo por la participación en el PIB, sino por el empleo que genera y por el número de personas que en una u otra forma dependen de la actividad. (Fedearroz, 1991a, p. 5)

Según Hernández, la ministra había ignorado la propuesta de concertar con el gremio una política clara.

Los editoriales de la *Revista Arroz* reflejaban los recelos con respecto a las políticas neoliberales. En marzo de 1991, un editorial señalaba:

No podemos confiar la seguridad alimentaria de nuestro pueblo a los vaivenes de los mercados mundiales. En arroz, definitivamente la meta tiene que ser el autoabastecimiento. No podemos olvidarnos de que para todos los colombianos, el arroz es el cereal de mayor presencia en la mesa diaria y que para nuestros compatriotas de menores ingresos es la principal fuente de proteínas y calorías. (Fedearroz, 1991b, p. 5)

[212] En 1991, pues, el gremio arrocero ya advertía las potenciales consecuencias de las importaciones de arroz para la estabilidad económica del sector y la paz social del país.

Mientras tanto, el presidente colombiano se proponía eliminar los programas agrícolas apoyados con fondos públicos, los cuales, en su opinión, distorsionaban el funcionamiento de los mercados. El presidente Gaviria anunció sus planes de desmantelar y privatizar las pocas instituciones de desarrollo agrícola que existían desde la década de 1950 o antes. Estas medidas incluían al Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema), al Instituto de Investigación Científica y a la Caja Agraria, entre otros (Fedearroz, 1991d). Tales decisiones no eran irrelevantes para el agro colombiano: por ejemplo, el Idema había sido creado en 1958 para controlar la inflación y proteger a los agricultores de la caída de los precios. Su importancia radicaba en que ofrecía precios garantizados a los productores de arroz, almacenaba los suministros de granos en instalaciones públicas y se encargaba de los canales de comercialización.

El Idema llegó a regular el sector del arroz fijando precios mínimos y desarrolló una red de infraestructura para el almacenamiento del grano en todo el país. Desde los años cincuenta del siglo XX, el Idema había desempeñado un papel crucial a la hora de garantizar un mercado a los productores de arroz y protegerlos de la caída de los precios; sin embargo, a principios de la década de 1990, el Idema se hallaba en una situación crítica. Perdía credibilidad incluso entre algunos altos funcionarios de Fedearroz. Por ejemplo,

en una carta dirigida al Ministerio de Agricultura, el consejo directivo de Fedearroz reprobaba que en 1990 el Idema solo comercializaba el 8 % de la producción nacional de arroz, y el resto quedaba en manos de unas pocas empresas privadas (Fedearroz, 1991a). Aseguraba, además, que “las condiciones en las que el Idema compraba el arroz constituyan un ejemplo perjudicial para los demás agentes que intervenían en el mercado” (Fedearroz, 1991a, p. 12).

Un editorial de la *Revista Arroz* de julio de 1991 profundizó en este argumento sugiriendo que los precios apoyados por el gobierno ya no cubrían los costos de producción, y que los pagos se dividían en múltiples y demorados plazos (Fedearroz, 1991c). La liquidación del Idema planteaba, sin embargo, un interrogante como para preocuparse: *¿quién o qué lo reemplazaría en su papel de árbitro del mercado?* Rafael Hernández, director de Fedearroz, afirmó al respecto:

El Estado y los consumidores necesitan de un ente regulador de los precios de los productos del agro, distinto de la mano invisible del Adam Smith. No sólo los precios internacionales pueden darnos esa pauta. Así los ortodoxos digan lo contrario, hay que insistir en la permanencia del Estado como figura reguladora. (Fedearroz, 1992a, p. 17-18)

Así, a principios de los años noventa del siglo XX, el gremio arrocero consideraba que la regulación estatal no podía delegarse exclusivamente en el sector privado, pues el arroz era un elemento indispensable en la canasta básica de alimentos.

Adicionalmente, los agricultores alegaron que la falta de inversión pública obstaculizaba sus posibilidades de competir eficazmente en el mercado mundial. Un editorial publicado en septiembre de 1991 indicaba: “La celeridad en la aplicación del proceso de apertura económica [ha tenido lugar] sin que el Estado ofrezca a cambio una infraestructura mínima de carreteras y puertos para hacer frente a las políticas, esas sí proteccionistas, que ofrecen los países exportadores de arroz en todo el mundo” (Fedearroz, 1991d, p. 5). El texto mencionaba explícitamente la situación de los arroceros del Ariari: “¿Con qué criterio puede el Gobierno acelerar el desmonte de la protección a la agricultura, cuando por falta de verdaderos planes de desarrollo, el 30% de la producción arrocera no puede ingresar al mercado nacional por el cierre de la vía Bogotá-Villavicencio?” (Fedearroz, 1991d, p. 5). En efecto, la única carretera que ascendía desde la llanura tropical del Ariari hasta la capital andina de Bogotá era no pocas veces intransitable, debido a los desprendimientos. El editorial concluía con una clara advertencia: “La paz social que con ahínco todos queremos alcanzar no podrá conseguirse si el Estado no se resuelve a invertir en el campo para insertar el sector primario en la nueva política de internacionalización de la economía” (Fedearroz, 1991d, p. 5). Los arroceros colombianos señalaron así que no estaban preparados para una apertura brusca de la economía.

El descontento afloró una vez más en la Cumbre Nacional de Arroceros celebrada en diciembre de 1991. Allí, los agricultores protestaron contra la reciente reducción de los aranceles de importación de arroz, del 50 % al 20 % (Fedearroz, 1992d; 1992b). Aún

más indignante resultaba la decisión oficial de ordenar al moribundo Idema importar 25.000 toneladas de arroz subvencionado desde Estados Unidos y Tailandia (Fedearroz, 1992d). En febrero de 1992, la junta directiva de Fedearroz dirigió una nueva misiva al presidente Gaviria, en la cual afirmaba:

La importación de arroz ha sido el mayor desatino en momentos en que estamos recogiendo la cosecha y estamos a punto de tomar decisiones sobre la siembra de la siguiente cosecha, que es la más importante del año y representa el 70 por ciento del abastecimiento del país. (Fedearroz 1992b, p. 4)

Poco después, el director de la Federación emitió un comunicado en el cual afirmaba que las importaciones eran escandalosas, pues los arroceros colombianos estaban en capacidad de satisfacer las necesidades nacionales. Molesto, denunció que el gobierno había incumplido su promesa de abrir *gradualmente* el sector agrícola, a fin de que los agricultores nacionales tuvieran tiempo suficiente para adaptarse a las cambiantes políticas económicas. Sugirió que las posibilidades de competir con éxito en el mercado mundial eran mínimas mientras los países industrializados mantuvieran artificialmente los precios bajos. Para él, la reducción de los subsidios gubernamentales, sin la adopción de una medida similar en los países desarrollados, estaba condenada a paralizar la producción de arroz colombiana (Fedearroz, 1992d).

[214] A medida que transcurría la década de 1990, la Apertura se reflejaba en las páginas de la *Revista Arroz*. En ella aparecían cada vez más frecuentemente artículos analizando la industria arrocera en Asia, en Estados Unidos, en la Comunidad Económica Europea y en los demás países andinos. La revista dedicaba páginas enteras a comparar los subsidios gubernamentales en otros países, las variedades de semillas, los calendarios de cosecha, los rendimientos, las producciones y los niveles de consumo. Aunque el mercado mundial parecía desalentador, la competencia con los países vecinos lucía menos desafiante; o al menos eso pensaban los arroceros durante los primeros años del mandato de Gaviria. Los productores del cereal vieron una oportunidad rentable en la zona de libre comercio del Pacto Andino, creado en enero de 1992. Entre los países firmantes del acuerdo internacional, Colombia era el mayor productor de arroz, con el 50%, seguida por: Perú, con el 24%; Venezuela, con el 12%; Ecuador, con el 10%, y Bolivia, con el 4% (Fedearroz, 1991d). A excepción de Colombia, todos los demás países andinos dependían del arroz importado (Fedearroz, 1991d). La federación confiaba en el hecho de que Colombia era autosuficiente y producía a menor costo; proponía, entonces, orientar los excedentes internos hacia los vecinos (Fedearroz, 1992c). A principios de la década de 1990, el sector arrocero colombiano alcanzó a ilusionarse con la posibilidad de aprovechar su ventaja comparativa y beneficiarse de una zona de libre comercio andina, que garantizaba unos aranceles elevados para los países no miembros.

Sin embargo, las expectativas chocaron con la realidad. Entre 1991 y 1996, las importaciones de arroz aumentaron a un nivel sin precedentes, según se aprecia en la tabla 3. Fedearroz acusó a Ecuador y a Venezuela de infringir continuamente el Pacto Andino.

Estos países importaban arroz blanco, también denominado *con cáscara*, subvencionado de Estados Unidos y Asia, y con el único objetivo de exportarlo libre de impuestos a Colombia (Fedearroz, 1995a). Los representantes de la Federación denunciaron: “Esta actividad de maquila constituye una forma de triangulación de los Estados Unidos a Colombia” (Fedearroz, 1995a, p. 3). Por ello, se dirigieron al recién elegido gobierno: “Le pedimos que exija inmediatamente los certificados de origen del arroz procedente del país vecino hasta que el gobierno ecuatoriano corrija su comportamiento comercial irregular” (Fedearroz, 1995a, p. 3). En septiembre de 1996, un editorial de la *Revista Arroz* censuró esta práctica de *dumping*: “Es inaceptable que Ecuador nos inunde de arroz blanco cuando ese país ni siquiera es excedentario en arroz” (Fedearroz, 1996b, p. 2). A mediados de los años noventa del siglo XX, parecía que el Pacto Andino no estaba funcionando bien para los arroceros colombianos, quienes no habían logrado convertirse en los mayores proveedores de la región andina. Los mayores desafíos de la Apertura provenían de las prácticas desleales de los países vecinos miembros del acuerdo de libre comercio.

**Tabla 3.** Importaciones de arroz a Colombia 1990-1996 (toneladas métricas)

	<b>Arroz blanco</b>	<b>Arroz con cáscara</b>	<b>Total</b>
1990	66	93	159
1991	377	567	944
1992	67.963	103.502	171.465
1993	57.816	88.947	146.763
1994	237.627	365.500	603.127
1995	122.495	188.452	310.947
1996	137.250	208.557	345.807

Fuente: [www.fedearroz.com.co/](http://www.fedearroz.com.co/)

Las importaciones masivas de arroz subvencionado procedentes de Ecuador, Venezuela e, incluso, Vietnam deprimieron los precios y frenaron la producción (Fedearroz, 1995a). En el periodo 1990-1996, la producción nacional de arroz pasó de dos millones a un millón y medio de tm, según lo cual disminuyó en una cuarta parte (Ministerio de Agricultura, 2000). Entre 1990 y 1996, la superficie sembrada de arroz en todo el país se redujo de 521.000 ha a 379.436 ha, lo que supuso un descenso del 27,1% (Ministerio de Agricultura, 2000).

Además de lo anterior, la disminución de las hectáreas de arroz dejó a los trabajadores rurales expuestos al desempleo. Fedearroz (1995b) estimó que se perdieron aproximadamente 1.100.000 jornales entre 1992 y 1995 y desaparecieron unos 6.900 puestos de trabajo relacionados directamente con la producción de arroz, junto con 3.440 empleos relacionados indirectamente. Al respecto, el economista especializado en drogas Francisco Thoumi (2009) sugirió que

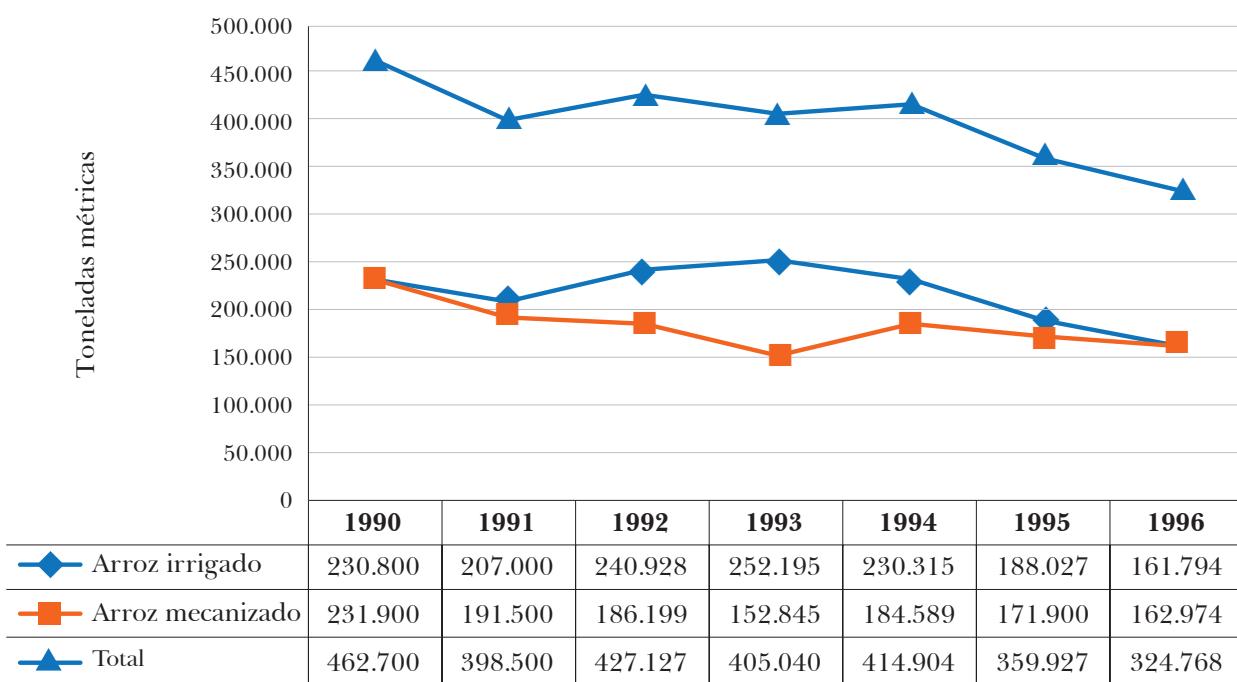
[La apertura de la economía] aumentó sustancialmente la competencia en el mercado de productos agrícolas. Se produjo una crisis rural en algunas partes del país, lo que generó una mano de obra dispuesta a la producción de coca. De hecho, muchos campesinos emigraron del café hacia el arroz y otras explotaciones agrícolas en zonas despobladas, donde comenzaron a cultivar coca y amapola. (p. 216 [traducción propia])

La imposición errática de medidas de liberalización comercial tuvo graves consecuencias humanas: empobreció aún más a los trabajadores rurales y a los pequeños agricultores.

En el departamento de Meta, la producción de arroz siguió de cerca la tendencia generalizada en todo el país. En 1990, la producción industrial de arroz había alcanzado 462.700 tm en Meta, pero se redujo continuamente, hasta llegar a un punto crítico en 1996, con 324.768 tm, lo cual supuso una caída del 29,8%, tal cual se aprecia en la figura 3. La superficie sembrada de arroz también disminuyó durante el periodo 1990-1996: pasó de 114.900 ha en 1990 a 79.883 ha en 1996; esto es, un descenso del 30,5%, como se ve en la figura 4. En el periodo 1995-96, la superficie arrocera alcanzó un mínimo no visto desde 1985, cuando totalizaron unas escasas 70.400 ha (Ministerio de Agricultura 1990); por lo tanto, las políticas neoliberales marcaron un punto de inflexión en la agricultura comercial de Meta, al revertir la tendencia del departamento a convertirse en la despensa agrícola del país, y pavimentó el camino hacia la expansión de los cultivos de coca.

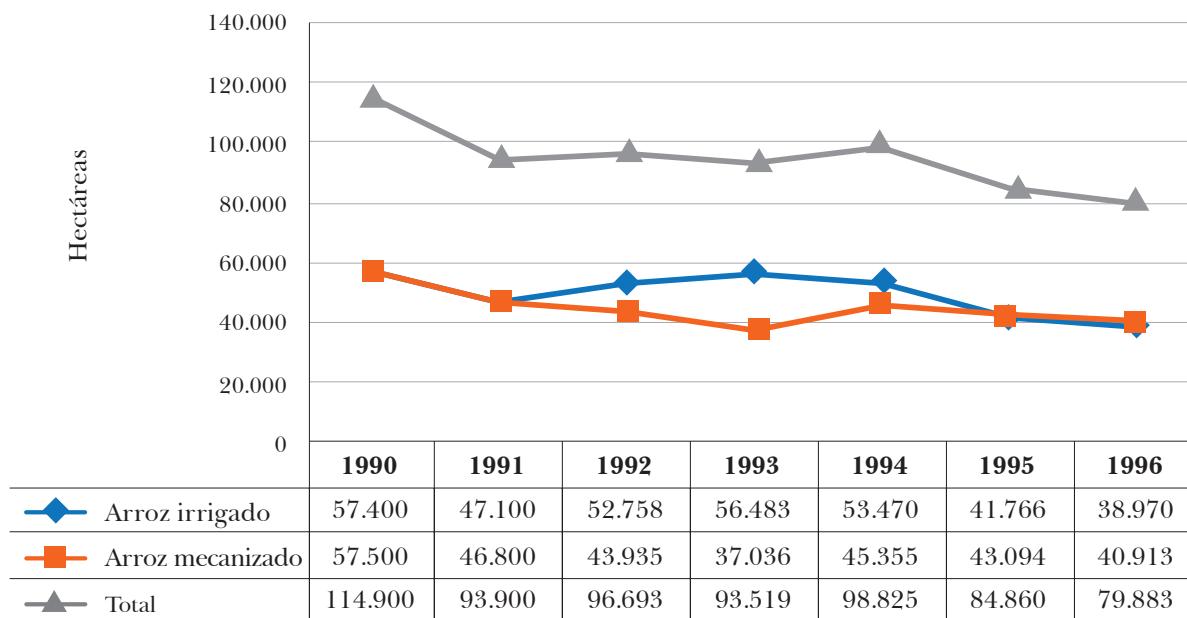
[216]

**Figura 3.** Producción industrial de arroz 1990-1996



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura (2000)

**Figura 4.** Área plantada en arroz, departamento de Meta, 1990-1996



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Agricultura (2000)

[217] En este contexto, Rafael Hernández, director de Fedearroz, pronunció nuevamente otro discurso en la apertura del Congreso Nacional de Arroceros de 1996. En esa ocasión, afirmó que antes de la introducción de las medidas neoliberales el sector arrocero contaba “con los más altos niveles de tecnología del continente, con excelentes calidades y con amplias capacidades agroindustriales para procesar el producto. Pasamos de ser un país exportador de arroz a un país importador de arroz” (Fedearroz, 1996a, p. 5). Hernández señaló que entre 1992 y 1995 los ingresos reales de los agricultores colombianos se redujeron en el 34 %, lo cual significó que su poder adquisitivo disminuyó en un tercio (Fedearroz, 1996a). La crisis afectó no solo al gremio arrocero, sino también, a otros cultivos transitorios, como la soya, el sorgo y el algodón. Como resultado, las inversiones públicas se estancaron y el desempleo rural se disparó. En dicha cumbre, el directivo de la federación interpeló con preguntas espinosas a los altos funcionarios del gobierno presentes en el auditorio: “¿A qué sectores ha beneficiado este modelo económico? ¿En qué medida este cambio de política ha contribuido al desarrollo del campo colombiano? ¿Dónde está el crecimiento de la inversión en infraestructura rural?” (Fedearroz, 1996a, p. 5). En su crítica, declaró: “Nos han engañado y debe haber un responsable. César Gaviria debe responder por esta catástrofe” (Fedearroz, 1996a, p. 5). Para Hernández, el sector agrícola había sido el “mayor perdedor” de las políticas económicas neoliberales. Como resultado, afirmó, la década de 1990 fue “la década perdida de la agricultura colombiana” (Fedearroz, 1996a, p. 6).

El sector agrícola se quejaba, además, de la inseguridad en el campo, la cual disuadía las inversiones y frenaba la producción. En 1995, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) envió una carta al presidente Samper, en la que le instaba a hacer frente a la violencia perpetrada por la guerrilla, los paramilitares y los narcotraficantes (Fedearroz, 1995b). La SAC llegó incluso a presionar al presidente para que declarara el estado de sitio, el cual permitía al gobierno suspender las normas constitucionales mientras atendía las amenazas a la seguridad pública (Fedearroz, 1995b). Dado que la industria arrocera requería altos niveles de inversión de capital, sus productores fueron particularmente víctimas de extorsiones, secuestros y asesinatos (Fedearroz, 1995b; 1996a). Pese a ello, la dirigencia del gremio arrocero asumió una posición más democrática que la SAC. El director de Fedearroz recalcó la importancia de buscar una salida negociada. “La paz en nuestros campos debe ser el primer y principal objetivo nacional”, afirmó en 1996 (Fedearroz, 1996a, p. 8). Así las cosas, a mediados de los años noventa del siglo XX, los efectos de las políticas agrarias neoliberales y el recrudecimiento del conflicto armado confluyeron de forma dramática: la producción agrícola bajó, el desempleo rural se disparó y la violencia se intensificó. Estos eran los ingredientes perfectos para la expansión de los cultivos de coca.

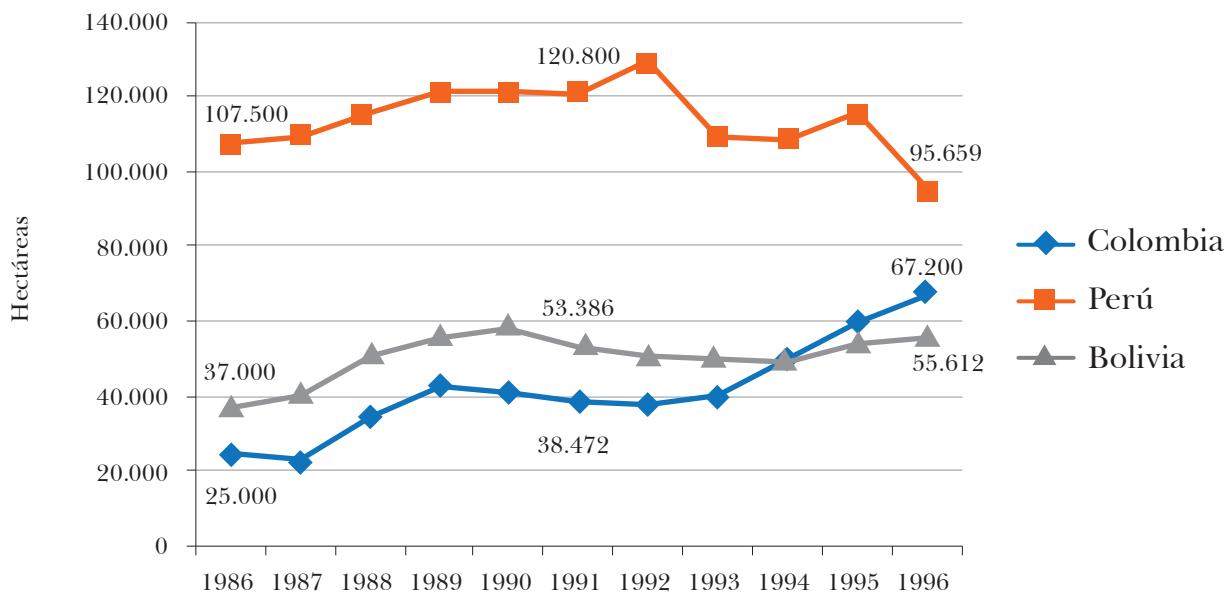
### LA COCA MESTIZA Y COLONA

Durante el periodo 1981-1996, los cultivos de coca se multiplicaron casi por 20: pasaron de 3.000-4.000 ha en 1981 a 67.200 ha en 1996. Por dramático que parezca este aumento sostenido en el área sembrada en coca, dichas cifras palidecen en comparación con aquellas registradas en los otros países andinos. Entre 1981 y 1993, Perú concentró del 55%-58% de la superficie andina ocupada en coca, seguido por Bolivia, con el 25%, y Colombia, con el 17%-20% (figura 5). Durante la mayor parte del periodo comprendido entre 1981 y 1996, las hectáreas de coca en Colombia languidecieron detrás de Perú y Bolivia. Aunque la producción de hoja de coca colombiana estaba directamente conectada con el mercado global de las drogas, sus efectos más notorios se restringieron al ámbito local hasta mediados de la década de 1990.

[218]

En el Ariari, la coca provocó conflictos intergeneracionales. En 2016, entrevistamos a doña Ligia en Canaguaro, una inspección del municipio de Granada. Ella pertenecía a la generación de colonos mestizos que llegaron al Ariari en el decenio de 1960 y consiguieron hacerse a un pedazo de tierra. Pero, a diferencia de muchos, ella logró mantener la finca de 22 ha y resistir a las presiones de venderla barata o abandonarla. Doña Ligia también mantuvo un rechazo rotundo hacia la coca. Para ella, primaban valores como el trabajo arduo y la rectitud —y la coca representaba exactamente lo contrario—. Trató de persuadir a sus hijos de que se alejaran de esa “planta maldita”, como ella la llamaba. “Si nacieron pobres, también pueden morir pobres”, les repetía. El tránsito de colono a cocalero no se ajustaba a las expectativas de la madre, a quien le incomodaba que sus hijos traicionaran las normas de la moral campesina; sin embargo, sus hijos no compartían esta forma de resignación ante la pobreza, y estaban dispuestos a correr el riesgo de involucrarse en esta actividad ilícita.

**Figura 5.** Cultivos de coca andina (1986-1996)



Fuente: elaboración propia con base en U.S. International Narcotics Control Strategy Report (1996; 1988; 1987).

[219]

En la entrevista, María Ligia culpó a las autoridades estatales de la pobreza y de la falta de servicios básicos. “Somos tan de malas que el Estado no ha hecho nada por nosotros”, me dijo. Recordó una visita de Alan Jara, por entonces gobernador de Meta, al pueblo más cercano. En esa ocasión, ella aprovechó para comentarle que, después de cinco décadas, su vereda aún no contaba con servicio eléctrico. Al escucharla, el gobernador se tapó la cara con las manos y exclamó: “¡es una vergüenza, mi amor, que a estas alturas usted esté todavía sin luz!”.

El político garabateó una nota indicándole que con ella podría reclamar la instalación de la electricidad en la vereda. “Con eso me llenó de alegría”, comentó doña Ligia. Una autoridad estatal había reconocido, por fin, sus difíciles condiciones de vida, y ya se podía hacer algo. “Me dio un papel, y ahí lo tengo, que para que con eso reclamáramos para que nos pusieran la luz por cuenta de la gobernación. Y sigue siendo sinvergüenza, porque no puso nada de luz”. Con la nota en mano, María Ligia tocó a las puertas de todos los despachos en Villavicencio, pero nadie le dio respuesta. Al final de la entrevista, la colona, de 85 años, contó que uno de sus hijos le había ofrecido que dejara la finca y se uniera a su familia en el pueblo, donde tendría más comodidades para atenderla durante los últimos años de su vida.

En poco menos de medio siglo, la frontera abierta del Ariari se transformó en un epicentro agroindustrial rodeado por bolsones de coca. Este cultivo ilícito fue el producto inesperado de un proceso de modernización agrícola profundamente desigual. La guerra sucia sofocó cualquier intento de hacer un poco menos inequitativa y caótica esta transformación económica. Durante el periodo 1980-1990, una generación de defensores de

derechos humanos y de líderes sociales prorreforma agraria fue aniquilada impunemente. A este respecto, Steven Dudley (2006, p. 224) afirmó: “La muerte de la UP había hecho algo más que destruir un movimiento político: había fracturado la psique de toda una generación”. Los militantes de la UP y los sindicalistas campesinos fueron exterminados en su intento pacífico por lograr una reforma agraria y conquistar democráticamente el poder local. La paz con el establecimiento había fracasado; la guerra revolucionaria, también. En las márgenes de esta frontera agrícola en expansión, solo el trabajo meticuloso y cotidiano de los sindicatos agrarios y de las juntas de acción comunal logró construir una infraestructura rural básica, como caminos de herradura, puentes rudimentarios, escuelas y un frágil acceso a la tierra. Aunque la coca atenuó la pobreza rural, también, paradójicamente, socavó la posibilidad de que las masas de colonos pudieran vivir en paz.

A lo largo de la década de 1990, los cultivos de coca se expandieron mientras el sector agrícola se hundía y entraba en crisis. Los pequeños agricultores no lograron competir con la saturación de alimentos importados, propiciada por la apertura económica. La reducción en la producción de alimentos y el desempleo rural aumentaron la reserva de mano de obra dispuesta a producir hoja y pasta de coca para el mercado global; además, las reformas neoliberales desmantelaron instituciones vitales para el desarrollo rural, como el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) y el Instituto de Mercadeo Agrario (Idema). En 1996, el programa de desarrollo alternativo Plante sustituyó dichas instituciones y condicionó la inversión pública a la erradicación de coca. A partir de entonces, el desarrollo rural en la periferia se supeditó a las políticas antidrogas.

[220]

Finalmente, en 1996 se produjo un levantamiento rural masivo en toda la Amazonía colombiana. Más de 200.000 pequeños productores de coca marcharon desde sus tierras hasta las ciudades cercanas para protestar contra las fumigaciones aéreas de las plantaciones de coca patrocinadas por Estados Unidos (Ramírez, 2011). Los bloqueos y las movilizaciones revelaron la existencia de cientos de miles de familias rurales que se ganaban la vida cultivando y procesando la hoja de coca en la periferia (Ramírez, 2011). Las marchas cocaleras de 1996 y su cobertura mediática a escala nacional señalaron a la opinión pública, por primera vez, que el país estaba profundamente envuelto en la industria ilícita de la coca-cocaína. La movilización también reveló una realidad hasta entonces no reconocida: el lugar de Colombia en la cadena andina de la cocaína se había transformado radicalmente (Ramírez, 2011).

A mediados de la década de 1990, Colombia, un país con una historia cocalera relativamente marginal —en comparación con Perú y Bolivia—, se había convertido en el mayor productor andino de esta planta para el comercio internacional de drogas. En regiones como el Ariari, la coca se divorció desde un principio de las tradiciones cocaleras indígenas. Se formó, entonces, una cultura cocalera mestiza y colona, enraizada en medio siglo de historia agraria. Tal como la generación de colonos *partijeros* que llegaron a la región en la primera mitad del siglo XX, los cocaleros buscaron tierras baratas, dinero en efectivo y tranquilidad. La represión estatal no eliminó la producción de drogas,

pero sí fracturó cualquier posibilidad de consolidar un proyecto colectivo democrático. Los colonos se convirtieron en el blanco preferido de la doble guerra contrainsurgente y antidrogas, lo que aplazó indefinidamente la atención a sus justas demandas sociales. La tutela de las FARC-EP sobre las comunidades cocaleras tampoco permitió que estas últimas desarrollaran una voz propia. Todos esos factores impidieron que dichas comunidades se convirtieran en un actor político protagónico en la esfera pública nacional. Pese a ello, sus demandas siguieron latiendo bajo la superficie, a la espera de una apertura democrática. La recuperación de las trayectorias históricas regionales hacia la coca se vuelve, entonces, un imperativo para descriminalizar a los cocaleros. Esto permitiría construir la paz con las comunidades cocaleras y lograr avances democráticos significativos.

## REFERENCIAS

- Alape, A. (1994). *Tirofijo: los sueños y las montañas, 1964-1984*. Planeta.
- Arcila, O. (1989). Sectores de actividad económica regional. En *La Macarena reserva biológica de la humanidad: territorios de conflicto*. Universidad Nacional.
- Arenas, J. (1985). *Cese al fuego: una historia política de las FARC*. La Oveja Negra.
- Arenas, J. (1989). *Correspondencia secreta del proceso de paz*. La Abeja Negra.
- Asfaddes. (2000). *Colombia, nunca más: crímenes de lesa humanidad*. Proyecto Nunca Más.
- Bejarano, J. A. (1988). Efectos de la violencia en la producción agropecuaria. En *Misión de estudios del sector agropecuario*. Departamento Nacional de Planeación.
- Berry, A. (1995). The contribution of agriculture to growth: Colombia. En J. Mellor (Ed.), *Agriculture on the Road to Industrialization* (pp. 263-306). Johns Hopkins University Press.
- Chernick, M. (1988). *Negotiation and armed conflict: The Colombian peace process (1982-1986)*. Columbia University, Institute of Latin American and Iberian Studies.
- CNMH, (2015). *Todo pasó frente a nuestros ojos. El genocidio de la Unión Patriótica 1984-2000*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Cook, T. (2011). The financial arm of the Farc: A threat finance perspective. *Journal of Strategic Security*, 4(1), 19-36.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1964). *Directorio Nacional de Explotaciones Agropecuarias (Censo Agropecuario) 1960. Departamento del Meta*. DANE.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1961). *Censo Nacional Agropecuario*. DANE.
- Dudley, S. (2006). *Walking ghosts: Murder and guerrilla politics in Colombia*. Routledge Taylor & Francis.
- Fedearroz. (1956). *Revista Arroz*, 5(50).
- Fedearroz (1958a). *Revista Arroz*, 7(80)

- Fedearroz. (1958b). *Revista Arroz*, 7(81).
- Fedearroz (1989a). *Revista Arroz*, 38(361).
- Fedearroz (1989b). *Revista Arroz*, 38(363).
- Fedearroz (1990). *Primer censo nacional arrocero*. Federación Nacional de Arroceros.
- Fedearroz (1991a). *Revista Arroz*, 40(370).
- Fedearroz. (1991b). *Revista Arroz*, 41(371).
- Fedearroz. (1991c). *Revista Arroz*, 43(373).
- Fedearroz. (1991d). *Revista Arroz*, 44(374).
- Fedearroz. (1992a). *Revista Arroz*, 41(376).
- Fedearroz. (1992b). *Revista Arroz*, 41(377).
- Fedearroz. (1992c). *Revista Arroz*, 41(378).
- Fedearroz. (1992d). *Revista Arroz*, 41(379).
- Fedearroz. (1995a). *Revista Arroz*, 44(397).
- [222] Fedearroz. (1995b). *Revista Arroz*, 44(398).
- Fedearroz. (1995c). *Revista Arroz*, 44(399).
- Fedearroz. (1996a). *Revista Arroz*, 45(400).
- Fedearroz. (1996b). *Revista Arroz*, 45(404).
- Franco, S. (2010). *Lineamientos de un programa de ordenamiento de la propiedad rural en la zona rural de la Macarena*. [http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1010\\_OrdenamientoLaMacarena.pdf](http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1010_OrdenamientoLaMacarena.pdf)
- Giraldo, F. (2001). *Democracia y discurso político en la Unión Patriótica*. Universidad Javeriana.
- Gómez-Suárez, A. (2015). *Genocide, geopolitics and transnational networks: Contextualizing the destruction of the Unión Patriótica in Colombia*. Routledge.
- Gómez, H. J. (1988). La economía ilegal en Colombia: tamaño, evolución y características e impacto económico. *Revista Coyuntura Económica*, 18(3), 93-113.
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). (1974). *La colonización en Colombia: una evaluación del proceso*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Imprenta Nacional.

- International Peace Observatory (IPO). (2012). Estamos recuperando la herencia histórica del sindicato.  
*Pa'lante 12*, 3-9.
- Leurquin, P. (1967). *Rice in Colombia: A case study in agricultural development*. Food Research Institute, Stanford University.
- Lozano, A. (1959). Necesidades de maquinaria agrícola: departamentos de Nariño, Cauca, Valle, Caldas y Tolima. *Revista del Banco de la República*, 22(381), 805-808.
- Ministerio de Agricultura. (1985). *Anuario: estadísticas del sector agropecuario*. Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Agricultura. (1990). *Anuario: estadísticas del sector agropecuario*. Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Agricultura. (1992). *Anuario: estadísticas del sector agropecuario*. Ministerio de Agricultura.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2000). *Anuario Estadístico del Sector Agropecuario 1999-2000*. Ministerio de Agricultura-DPS.
- Misión de Estudios del Sector Agropecuario (MESA). (1990). *El desarrollo agropecuario en Colombia: Informe final*. DNP, Ministerio de Agricultura.
- Molano, A. (1989). Aproximación al proceso de colonización de la región del Ariari-Güejar-Guayabero. En *La Macarena: reserva biológica de humanidad* (pp. 281-304). Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, M. C. (2011). *Between the guerrillas and the State: The Cocalero Movement, Citizenship, and Identity in the Colombian Amazon*. Duke University Press.
- [223]
- Romero, R. (2011). *Unión Patriótica: expedientes contra el olvido*. Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Sarmiento, L., & Moreno, C. (1990). Narcotráfico y sector agropecuario en Colombia. *Revista Economía colombiana*, 226(227), 29-37.
- Semana. (1987, 5 de abril). Jacobo Arenas habla sobre Ledher. <https://www.semana.com/nacion/articulo/jacobo-arenas-habla-sobre-lehder/8742-3/>
- Sintragrim. (2009). El Ariari: zona de organización y resistencia. En *Ariari, memoria y resistencia* (pp. 170-175). Noche y Niebla, Cinep, Sintragrim.
- Sobrevivientes del Comité Cívico por los Derechos Humanos del Meta. (1997). *Ceder es más terrible que la muerte: Una década de violencia en el Meta, 1985-1986*. ILSA.
- Thoumi, F. (2009). From drug lords to warlords: illegal drugs and the unintended consequences of drug policies in Colombia. En E. Wilson & T. Lindsey (Eds.), *Government of the Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty*. Plutobooks.
- Universidad Nacional de Colombia. (1989). *La Macarena, reserva biológica de la humanidad. Territorio de conflictos*. Universidad Nacional.
- United States of America. Department of State (1997). *Bureau of International Narcotics Control Strategy Report, March 1996*. Washington D.C.

United States of America. Department of State (1988). *Bureau of International Narcotics Control Strategy Report 1987*. Washington D.C.

United States of America. Department of State (1987). *Bureau of International Narcotics Control Strategy Report 1986*. Washington D.C.

Zabala, A. (1999). *La economía subterránea y sus motivaciones socioeconómicas en la región del Ariari*. Centro de Capacitación e Investigación Territorial.