

Fragmentación institucional y la no continuidad de programas para el establecimiento de una  
política de drogas:

Importancia Estratégica Nacional de un CONPES de Microtráfico



Ángel Antonio Salazar Velandia

Código: 4402039

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C.

2020

## Tabla de contenido

Resumen.....	iii
Palabras claves.....	iii
Abstract.....	iv
Keywords.....	iv
Introducción.....	1
Pregunta Problema.....	3
Objetivo General.....	3
Objetivos específicos.....	3
Marco Teórico.....	4
Conclusiones.....	24
Bibliografía.....	26

## Resumen

Colombia es un país productor y consumidor de sustancias psicoactivas, la política de drogas se ha caracterizado por ajustarse a lo que se denominó “guerra contra las drogas”, promovida por el administración estadounidense. Su enfoque principal es la erradicación de cultivos ilícitos y la lucha contra el narcotráfico, sin embargo, Colombia en los últimos años ha sido protagonista en este debate, debido a que, impulsa desde los escenarios de organismos multilaterales políticas de prevención, alternativas de encarcelamiento y la descriminalización del consumo, posicionando en su agenda política una orientación de salud pública para la mitigación de este problema mundial.

El conflicto interno es un factor determinante en la historia colombiana, en el que el narcotráfico fue tomando protagonismo por ser la base económica de los principales grupos armados, lo cual direccionó los esfuerzos institucionales a la solución de este tema neurálgico. En el marco de un post acuerdo como producto del proceso de paz, el gobierno colombiano ha aparecido con una imagen favorable, con la que busca liderar este tipo de políticas en la región, siendo la política de drogas colombiana un instrumento de política exterior para recibir apoyo internacional en esta lucha que involucra una responsabilidad compartida de los Estados involucrados. Este trabajo, desde una perspectiva histórica crítica propone unas recomendaciones para la formulación de un Conpes de microtráfico, que Colombia podría implementar, pues no hay precedentes de alguno que guie el tratamiento de la demanda en pequeñas cantidades.

**Palabras clave:** Microtráfico, drogas, responsabilidad compartida, institucional, organismos multilaterales, Conpes

## Abstract

Colombia is a producer and consumer country of psychoactive substances, drug policy has been characterized by adjusting to what was called the "war on drugs" promoted by the US administration. Its main focus is the eradication of illicit crops and the fight against drug trafficking, however, Colombia in recent years has been a protagonist in this debate, because, from the stages of multilateral organizations, it promotes prevention policies, incarceration alternatives and the decriminalization of consumption, positioning a public health orientation on the political agenda to mitigate this global problem. The internal conflict is a determining factor in Colombian history, in which drug trafficking was taking center stage as it was the economic base of the main armed groups, which directed institutional efforts to solve this neuralgic issue. In the framework of a post-agreement as a product of the peace process, the Colombian government has appeared with a favorable image, with which it seeks to lead this type of policy in the region, the Colombian drug policy being a foreign policy instrument to receive international support in this fight that involves a shared responsibility of the States involved. This work, from a critical historical perspective, proposes some recommendations for the formulation of a micro-traffic Conpes, which Colombia could implement, since there are no precedents for any that guides the treatment of demand in small quantities.

**Keywords:** Microtrafficking, drugs, shared responsibility, institutional, multilateral organizations, Conpes

## Introducción

La criminalidad no puede ser controlada por medio de principios universales, sino a través de la aplicación de una política de drogas que se adapte y a su vez modifique realidades mediante medidas racionales, basadas en la observación de los hechos sociales (Urías H., 2000), se requieren esfuerzos para estudiar, comprender y establecer una dinámica que permita la continuidad de estas políticas a lo largo de las últimas décadas en la oferta y demanda mundial de drogas ilícitas.

El gobierno de Estados Unidos en cabeza de Richard M. Nixon expresó la guerra total contra las drogas, el énfasis en ese momento fue la priorización en la responsabilidad de los países productores. En el sistema internacional se lograron impulsar una sucesión de proyectos para terminar con la producción y distribución de drogas, liderado por el país norteamericano y encaminado a los países de América Latina, especialmente en Colombia, debido a su posición geográfica y su “bum” del narcotráfico. Al ser el mayor productor de cocaína durante la década de los 80’s, se adoptaron una serie de políticas de erradicación de cultivos y guerra contra el narcotráfico, de hecho también se comenzó a poner sobre la mesa la despenalización del consumo de drogas, en lo que sería el enfoque de salud pública. Dichas políticas estaban robustamente originadas y apoyadas económicamente por el país estadounidense. Así, Colombia se volvió un “policy taker” y uno de los principales aliados de Norteamérica en la región, posicionando el tema de la droga en la agenda política. ´

No obstante, la guerra interna posicionó a Colombia como un actor con problemas de orden social, generadora de desplazamiento violento y se llegó a señalar que era el causante de narcotráfico transfronterizo en el continente latinoamericano.

Los esfuerzos institucionales para formular una política de drogas están relacionados

en la articulación entre entidades del estado colombiano y con la responsabilidad compartida de los otros países que están involucrados ya sea como productores o como consumidores, además de las recomendaciones dadas por algunos organismos multilaterales. En este sentido, Colombia ha generado en diferentes periodos de tiempo una serie de políticas y programas encaminadas a mitigar esta problemática.

### **Pregunta problema**

¿Cuál sería una propuesta adecuada para un CONPES de Microtráfico, a partir, de la situación actual en el establecimiento de políticas públicas en Colombia?

### **Objetivo general**

Formular un CONPES de Microtráfico y las mejoras pertinentes a los establecidos en materia de prevención y cultivos ilícito

### **Objetivos específicos**

- i. Identificar los CONPES en materia de drogas y los proyectos de gobierno en Colombia desde la administración de Belisario Betancurt (1982-1986) hasta la del actual presidente Iván Duque (2018-2022).
- ii. Explicar la Responsabilidad Compartida, la influencia de Estados Unidos y el concepto de la CEPAL, CICAD, COPOLAD, UNGAS y UNODC.
- iii. Analizar la institucionalidad colombiana en el establecimiento de una política integral y duradera, en el marco del Post acuerdo.

## Marco teórico

En el mundo existen principalmente dos modelos de políticas públicas de drogas utilizados por los países: el modelo prohibicionista o de “enforcement”, que considera el porte y el consumo de drogas como ilegal y cuyo objetivo principal es eliminar el consumo atacando la oferta de drogas (guerra contra el narcotráfico) y el modelo de reducción del daño, que busca minimizar el riesgo que causa el consumo de drogas y propende por la legalización (Hathaway, 2001).

La evolución de las políticas colombianas frente a la problemática del narcotráfico y desde una perspectiva histórica ha estado compuesta por la cooperación internacional, en la adopción de buenas prácticas y los apoyos técnicos generados en esta lucha, particularmente por parte de los Estados Unidos, influenciado por los intereses particulares de dicho país. En Colombia este tema ha estado relacionado con el conflicto interno y por lo tanto con las guerrillas.

Diez años después de la declaración de guerra contra las drogas, es escogido como presidente, Belisario Betancur (1982-1986), durante este periodo, la violencia obtuvo niveles altos y el narcotráfico se consolidó ejerciendo presión al Estado colombiano, lo que conllevó a hechos como el asesinato del entonces ministro de justicia, Rodrigo Lara Bonilla, quien lideraba la lucha contra el tráfico de narcóticos. Esto ocasionó el establecimiento del estado de sitio en todo el territorio nacional, lo cual atribuía de poderes amplios a las fuerzas públicas, restringiendo algunos derechos como el de reunión y la prohibición en la tenencia de armas. Se propuso ante la Organización de Naciones Unidas en 1984, el reconocimiento en conjunto del narcotráfico como un “delito universal” buscando de esta manera apoyos a los países productores. Además se ratificó el Tratado de Extradición con Estados Unidos y se dio paso a la

creación de la Ley 30 de 1986, más conocida como el Estatuto Nacional de Estupefacientes, que contiene, percepciones especialmente del problema de las drogas, como el control de la producción y tráfico, las gestiones para la prevención, la identificación de las actividades relacionadas y la instauración del Consejo Nacional de Estupefacientes, vigente en la actualidad.

En el gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) “Plan de Economía Social”, la escalada de violencia por medio de la intimidación y la corrupción del narcotráfico, no permitía tener control en el país antes y durante este periodo presidencial, así mismo no existían los mecanismos institucionales para enfrentar el crimen organizado, limitando su actuación a la extradición, sin embargo se crea la figura del enriquecimiento ilícito de particulares. El momento más crítico fue el asesinato de Luis Carlos Galán, candidato político, quien había expresado abiertamente que de llegar al poder incrementaría los esfuerzos contra “los extraditables”, estos jefes narcotraficantes habían declarado una guerra al gobierno y este a su vez confirmaba su lucha contra las drogas. El presidente Barco se dirigió con un discurso emotivo a la Asamblea de Naciones Unidas, en el cual por primera vez se habló de la Responsabilidad Compartida de todos los países en el tema de producción, consumo, precursores químicos, armas cortas y recepción de dineros ilícitos. Lo cual se materializó en 1987 con la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, que tuvo lugar en Viena, Austria. Aunado a esto se le atribuye a este gobierno el desarme del grupo insurgente M19. Para desestimular la producción de cultivos ilícitos se optó por favorecer el acceso de los productos andinos al mercado de Estados Unidos, por medio de las preferencias arancelarias en el marco de la Declaración de Cartagena en 1990, los mismos beneficios hicieron parte de los bienes y servicios que se exportaban a Europa.

Seguido a esto, llega al poder el presidente liberal Cesar Gaviria Trujillo (1990-1994) y su plan “La Revolución Pacífica”, en el marco de la promulgación y consolidación de una nueva

constitución en 1991. El narcoterrorismo permeo la institucionalidad colombiana y logró que se llevara a cabo una política de obediencia a la justicia, brindando rebajas de penas y trato preferencial a quienes desistieran de las actividades ilícitas conexas al narcotráfico, buscando así alternativas a la extradición. Este accionar se convirtió en la columna vertebral y en 1992 se llevó a cabo la creación de un Bloque de Búsqueda apoyado por las Fuerzas Especiales del Ejército de los Estados Unidos, y al cual se le atribuye la captura y posterior muerte de Pablo Escobar en 1993. En este sentido, durante esta etapa se evidencio con más fuerza la influencia del país norteamericano, ya que, adicional a la implantación del grupo mencionado anteriormente, las aspersiones aéreas con glifosato a cultivos ilícitos, especialmente en los de coca y amapola, fueron a gran escala como producto de las relaciones exteriores de este país con el gobierno colombiano. En este periodo se da un incremento en el presupuesto militar a raíz de la conmoción interior.

A finales del período presidencial de Gaviria la situación en Colombia empeoraba: los cultivos ilícitos seguían en aumento (el país ocupaba el primer lugar como productor de coca), los carteles financiaban grupos paramilitares y empezaban a popularizarse las llamadas limpiezas sociales (Thoumi, 2005).

El panorama no era alentador para el país y el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) llega anunciando la implementación de programas represivos y otros con profundo contenido social. Uno de estos fue el PLANTE (Plan Nacional de Desarrollo Alternativo), a este se le atribuye por primera vez la materialización de una política diferencial, en lo que se conoce como sustitución de cultivos y la redención de la economía campesina. Acompañado de estos programas se logró la aprobación de la Ley 333 de 1996 denominada “Extinción de Dominio”, cuyo objetivo se basa en la incautación de bienes adquiridos por medio del narcotráfico y las

actividades conexas. Los problemas institucionales se evidenciaron por las denuncias en contra de su administración, dado que, se insinuaba que la campaña presidencial de Samper había sido financiada con dineros del narcotráfico, y que, a su vez, dieron origen al conocido “proceso 8000”, dicho proceso generó una desconfianza internacional y conllevó a una fragmentación en las relaciones exteriores, principalmente con Estados Unidos. El país fue descertificado y es por esta época que se acuñó el término “narcoestado”. Otro componente fue el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG), que buscaba controlar y eliminar plantaciones de cultivos de coca interviniendo el primer eslabón en la producción de cocaína.

En miras de un financiamiento extranjero para continuar con los esfuerzos de hacer frente a esta problemática, Colombia fijó unas metas para la erradicación y la lucha contra el narcotráfico. Este compromiso en cabeza de Andrés Pastrana (1998-2002), restableció las relaciones con el país norteamericano, intentando armonizar la postura de represión con las necesidades demandadas por la sociedad, lo cierto es que había un compromiso en las imposiciones propuestas, dentro de las que se destacaba el fortalecimiento de las fuerzas militares. La iniciativa carecía de un carácter institucional y no era íntegro en la implementación, ya que se dio prioridad al componente bélico, dejando una brecha estrecha para los proyectos sociales, sumado a la ruptura de diálogos con las FARC, después de los inconvenientes que presentó la zona de despeje. El plan nacional “cambio para construir la paz” se basaba en la negociación con los grupos armados ilegales, el desarrollo institucional y la recuperación económica y social. Los resultados de la erradicación voluntaria eran mínimos con respecto a la dimensión del problema siendo 37.00 familias de un total de 200.000 que vivían del cultivo de coca para esa época.

La etapa contemporánea de la política de drogas en Colombia se enmarcó en los dos

gobiernos consecutivos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), con un discurso enfático en la criminalidad y la política de gobierno conocida como “Seguridad Democrática”, se diseñó una nueva orientación para combatir la base económica de los grupos insurgentes, la cual era el narcotráfico. El objetivo principal de esta política fue garantizar la presencia de las instituciones en todo el territorio nacional, primando la concepción de Estado de Derecho, consagrado en la constitución de 1991, en lo que concierne a la disposición y distribución de los bienes y servicios esenciales, especialmente a las zonas afectadas por esta incierta, además de la participación ciudadana como eslabón principal del programa, en efecto, las organizaciones sociales cobraban valor en el control y formulación de posibles soluciones. Por la escalada de los paramilitares y atendiendo la solicitud del gobierno de George W. Bush, se gestó un plan para el desarme de estos grupos identificados como Autodefensas Unidas de Colombia o AUC. Se destacan aspectos como el sistema de información y monitoreo para cultivos ilícitos y erradicaciones. Con la intención de ir hacia un estado comunitario, este gobierno creó el Programa de Familias Guardabosques (PFGB) y se centró en la generación de oportunidades y condiciones lícitas para la obtención de un empleo productivo y sostenible en el tiempo, principalmente en la población rural. Con respecto a la erradicación que se realizaba de forma voluntaria se llevó a cabo mediante la incorporación de esquemas de subsidios y proyectos de cuidado ambiental, mientras que la que se ejecutaba forzosamente se intervino con los Grupos Móviles de Erradicación (GME) y la fuerza pública, quienes eran los encargados de arrancar la mata de coca.

Durante su mandato, los recursos obtenidos por medio del Plan Colombia en su primera fase (2000 – 2006) alcanzaron los 4.800 millones de dólares. Dichos recursos fueron invertidos principalmente en el fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía y en la erradicación de cultivos ilícitos en el Putumayo, que era el principal productor de coca de

la época, con unas 120 mil hectáreas cultivadas. (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

Posteriormente, se posesiona en la presidencia de Colombia Juan Manuel Santos (2010-2018) en una coyuntura internacional importante en el tema de drogas, puesto que, varios países estaban librando un debate sobre la legalización del uso medicinal y recreativo de la marihuana. En cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho en este periodo se robusteció la investigación y el trabajo conjunto por medio de la consolidación del Observatorio de Drogas. Así mismo, otro de los hechos que fue un hito en esta administración fue el proceso de paz exitoso con las Fuerzas Revolucionarias de Colombia o FARC, desde la Casa de Nariño se logró dar un cambio a la política de drogas que se venía desarrollando sin continuidad alguna, afirmando que el consumo de sustancias psicoactivas o SPA no era una transgresión sino un problema de salud pública. Sus planteamientos los presentó ante organismos multilaterales como lo son; la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, conocido también como el escenario UNGASS, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito o UNODC y la Organización de Estados Americanos, OEA. Lo que le permitió un posicionamiento en el escenario internacional como un actor estratégico en el tratamiento del problema mundial de drogas, Colombia endureció y respaldó el intercambio de conocimientos con otros países, sin embargo, la relación con Estados Unidos se agudizó y el gobierno de Donald Trump comenzó a ejercer presión para que se sostuviera la política agresiva, puntualmente con los cultivos ilícitos, argumentando el ascenso de los mismos, y señalando la intención de descertificar de nuevo al país como había sucedido en años anteriores, a lo cual el gobierno de Santos no cedió y siguió el trato autónomo que había decidido ejercer, dando prioridad a la población campesina, incentivando la erradicación voluntaria y manual, además de los programas sostenibles

planteados. Adicional a esto se le dio continuidad al PDFGB y se hizo un énfasis en el Programa de Proyectos Productivos (PP) para forjar capacidades que optimicen la autogestión y los entornos sociales de los ciudadanos aquejados por la existencia de cultivos ilícitos, partiendo de los movimientos del mercado y el uso sostenible de los recursos, teniendo en cuenta la seguridad alimentaria y la economía de cada familia beneficiada por estos proyectos.

En la actualidad el gobierno de Iván Duque Márquez (2018-2022) lleva a cabo la política integral “Ruta Futuro”, para enfrentar el problema de las drogas y que a su vez se fundamenta en pilares como la reducción en el consumo de sustancias psicoactivas, la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos, desarticular las estructuras criminales, afectar las economías y rentas criminales. Se acuñe a esta administración la reanudación de la aspersión aérea y la ausencia de una política que permita renovar el PNIS, puesto que, se evidencia una disminución considerable en la erradicación y sustitución voluntaria de cultivos ilegales del año 2018 al 2019. Una vez más se ve el cambio de política y adicionalmente regresa un factor determinante, la seguridad e inclusión social, también se tiene que citar la incertidumbre y la resistencia del campesinado por la falta de garantías frente al acompañamiento que deberían tener por parte del Estado, esto en lo concerniente a la transformación del campo y las ayudas para con los nuevos productos que produzcan. Nuevamente no se definen planes concretos para los principales productores y distribuidores con predios coccaleros, no obstante, se avanza en la legalidad del uso medicinal de la marihuana, una industria que comienza a ser tentativa para forjar nuevos ingresos en la economía colombiana. Y con lo referente al microtráfico el gobierno de Duque por medio de la fiscal delegada para la seguridad ciudadana, Claudia Carrasquilla, reporto que en desarrollo de las acciones de policía judicial, en 2019 fue posible impactar un total de 718 organizaciones criminales dedicadas al microtráfico en varias regiones de Colombia

(La FM, 2020). De otro lado hay múltiples inconformismos de parte de instituciones, gremios, actores políticos y sociedad civil por las diferencias que tiene este gobierno con los acuerdos de paz y la implementación de los mismos.

Adicional a los planes de gobierno anteriormente expuestos, para el análisis y formulación del actual trabajo, es importante tener en cuenta el papel del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), ya que, es el encargado de coordinar a los organismos que hacen parte de la política pública propuesta, a través del estudio y aprobación de los documentos que se presentan. Tal es el caso del Conpes 3078 “Política de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas” el cual se da por medio del programa presidencial “RUMBOS” en el año 2000, con el objetivo de;

- a. El cambio en la percepción cultural, diseñando estrategias que afecten positivamente valores fundamentales como el sentido comunitario, el sentido de pertenencia, la identidad, la solidaridad y la responsabilidad;
- b. La entrega a la población de los medios para que mejore su comprensión y solución del problema;
- c. La temática del consumo debe ser abordada interinstitucionalmente; de tal forma que incluya a las entidades del sector social, en especial de educación, salud, trabajo y comunicaciones;
- d. Los planes concretos deberán ser regionales de acuerdo con la descentralización, sin perder de vista los lineamientos de política y los mecanismos de coordinación del orden nacional.

(CONPES 3078, 2000)

Por un momento se puede pensar que este Conpes podría ser el comienzo de un cambio en la intención de las políticas de drogas motivadas por la administración colombiana, ya que, se robustece la capacidad institucional en contenidos como la planeación, sin embargo, hay que señalar que es un Conpes que se aprobó hace dos décadas y no ha tenido una renovación desde

ese momento, pasando a ser solamente un programa de gobierno en pro del progreso de una técnica de indagación y estimación permanente en el uso de drogas y una prevención integral. En este sentido, lo más importante de este documento, es la instauración y el inicio de lo que se conoce actualmente como el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), cuyo objetivo principal es el de suministrar a la sociedad nacional e internacional, información actualizada, de tal modo que, pueda ser confrontable sin dejar a un lado la objetividad y la confiabilidad, con el fin de tomar decisiones favorables para el país. El Consejo Nacional de Estupefacientes estableció el ODC como la “fuente de información oficial en materia de drogas”, mediante Resolución 0006 (CNE, 2005). En la actualidad el manejo a este tema se da por medio del Plan Nacional para la promoción de la Salud, la prevención y la atención de sustancias psicoactivas 2014-2021.

Otra política importante es el Conpes 3218 Programa de desarrollo alternativo 2003 – 2006 tenía como objetivos.

1. Consolidar el proceso de erradicación de cultivos ilícitos y prevenir su expansión a partir del compromiso de no siembre ni resiembra por parte de las comunidades vinculadas;
  2. Brindar alternativas estables de ingresos, empleo y valorización patrimonial a las familias y comunidades campesinas que han sido afectadas por cultivos ilícitos;
  3. Promover procesos de desarrollo institucional y de legitimidad del Estado, con el concurso de las autoridades nacionales, regionales y locales, y de la sociedad civil;
  4. Apoyar el fortalecimiento del capital social, estimulando la organización, la participación y el control comunitario, a fin de consolidar la “seguridad democrática” y establecer las bases para el desarrollo sostenible en áreas libres de ilícitos. (CONPES 3218, 2003)
- El desarrollo sostenible y la erradicación de cultivos ilícitos ha sido un tema neurálgico

en el estudio, formulación y ejecución de la política de drogas colombiana, he de aquí que se derive la importancia de este Conpes. Es por esto, que a pesar de darse en el marco de un programa presidencial, este componente se ha mantenido presente en la proyección de proyectos, ya que por la condición de Colombia de ser productor a gran escala generaba desde un comienzo que su enfoque principal fuese la erradicación. Se asume que esta política de desarrollo alternativo merece una actualización según los requerimientos de la agenda pública y política actual del gobierno nacional, incluyendo las recomendaciones que se dan en los escenarios internacionales, en el que se estimule a las estirpes campesinas, indígenas y afrocolombianas, situadas en espacios amenazados por la ilegalidad, entre tanto, tener una alternativa legal de ingresos garantizará una puesta en marcha a las actividades lucrativas, con el respeto que merece el medio ambiente, así como las iniciativas que permitan un bienestar social general. Actualmente se realiza un análisis del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) para conocer el estado actual de los programas que le permiten la transición de la actividad ilícita a la formalización.

También el Conpes 3669 Política Nacional de Erradicación Manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial 2010 cuyo objetivo central es

Afianzar procesos integrales y sostenibles de erradicación manual de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo, que lleven a la reducción de las siembras ilegales y de la convivencia o complacencia de las comunidades con esta actividad ilícita, y por consiguiente a la conformación de zonas libres de cultivos ilícitos. (CONPES 3669, 2010)

Por medio de este Conpes se infiere la importancia de adaptar una política de drogas que se mantenga en el tiempo, ya que, durante este periodo se precisa una estrategia nacional, fundando en una orientación territorial para neutralizar la presencia de estas plantaciones en el

territorio. Y que a pesar de la influencia y la presión estadounidense reconoció la necesidad de actuar en pro de la comunidad, dando prioridad a la erradicación manual y la atención de las necesidades demandadas por la población cultivadora en un escenario de post erradicación, esta fase estaría articulada con la adopción de buenas prácticas provenientes de Estados como Bolivia que fundamenta su política en la creación de bienes y servicios a partir de los nuevos cultivos o los ya conocidos como ilícitos, partiendo de la idea que los agroquímicos hacen parte de la transformación de la planta a droga y no la hoja como tal.

Entendiendo que la Responsabilidad Compartida es el compromiso o la obligación en la que participa más de un Estado, planificando y formulando políticas encaminadas a dar solución a un problema o situación específica, esta cooperación se da por medio de los organismos internacionales y que a su vez genera una corresponsabilidad entre estos. En el marco de la Organización de Naciones Unidas, se encuentra la Asamblea General, un órgano que permite una deliberación equitativa de todos los Estados miembro para la formulación de políticas públicas, se han convocado a algunas sesiones especiales, para acordar una declaración conjunta sobre el control mundial de las drogas, discutir los progresos logrados y establecer un plan de acción en favor de una estrategia que permita contrarrestar este problema. Desde 1990 las Naciones Unidas celebran estas reuniones, ese año se planteó el objetivo de proteger a la humanidad del flagelo del abuso de drogas y el tráfico ilícito, esto configuró una década controvertida denominada guerra contra las drogas, en 1998 se hizo hincapié en el término tolerancia cero y en el imaginario de un mundo libre de drogas, cuyo objetivo era la prohibición en la posesión, producción y tráfico de drogas ilícitas. Dos décadas después se da una reversión a estas políticas, y en el año 2016 se convoca a una sesión extraordinaria, motivada por medio de una declaración formal que realizaron los presidentes de Guatemala, México y Colombia, en cabeza de Juan

Manuel Santos, con el objetivo de revisar el enfoque que se le estaba dando a dichas políticas. De esta manera se establece un nuevo paradigma, basado en la armonización de normas y convenios internacionales, la priorización de la salud pública y los derechos humanos, la descriminalización del consumo y la posesión para uso personal, el desarrollo alternativo y sostenible. En el debate internacional se ha destacado instrumentos adoptados como el Protocolo de 1972 que modifica la Convención Única sobre Estupefacientes (Convención Única de 1961), la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas (CPS) y la Convención de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

La influencia de Estados Unidos se fundamenta en su capacidad de ser “policy maker” y su injerencia en los países de la región latinoamericana, a través de relaciones internacionales con los diferentes Estados, por medio de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su organismo deliberante, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), cuya creación se remonta a la época de la llamada “epidemia de la cocaína” en los finales de los 70s y comienzos de los 80s. En Rio de Janeiro (1986) se celebró por primera vez la Conferencia Interamericana Especializada sobre Narcotráfico, a partir de este momento se convoca a los ministros de justicia de los 34 países miembro, dos veces al año en sesiones ordinarias. Colombia hace parte de estos Estados miembro y se identifica por ser un país altamente comprometido con los asuntos neurálgicos tratados en esta organización, logrando llevar a cabo plenarias y la aprobación de un proyecto para la fundación de un grupo de trabajo cuyo énfasis será, el análisis y la concepción de propuestas alternativas al tratamiento penal y penitenciario para las personas que se vean involucradas en delitos menores relacionados al uso de sustancias psicoactivas.

Otra institución en la región es La Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL) tiene espacios destinados para debatir sobre temas económicos, políticos y sociales afines con la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas en esta región, desde 1997 esta comisión convoca a una reunión de expertos sobre economía y consumo de drogas ilícitas en América Latina y el Caribe. En la parte de investigación, realización de informes sobre estos temas se resalta el trabajo y la participación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), convirtiéndolo en un actor importante en la consolidación de los lineamientos para una política de drogas.

Por otra parte existe un programa de cooperación entre la Unión Europea y América Latina y del Caribe, enfocado en perfeccionar la coherencia, generar una armonía y analizar el impacto de la política de drogas, así como fortalecer el dialogo en la lucha común contra este problema mundial. Esta colaboración se da mediante el intercambio de conocimientos y la adopción de buenas prácticas, impulsando de esta manera respuestas multisectoriales, integrales y coordinadas en lo que sería una correspondencia birregional. Se le conoce como COPOLAD remontándose a su primera versión entre el año 2011 y 2015, la segunda fase se conoce como COPOLAD II la cual está operando desde el 2016 hasta el año en curso.

La institucionalidad colombiana se ha visto fragmentada por los cambios que realiza cada gobierno entrante en las prioridades nacionales y la ejecución de políticas públicas, sin tener en cuenta las establecidas o los avances de las mismas que contribuyen a la solución de un problema en particular. Tal es el caso de la política de drogas que aun cuando el sistema internacional genera recomendaciones y escenarios de discusión para el manejo de esta situación, Colombia no cuenta con una institución robustecida que guíe en la práctica, la formulación y la convergencia de una política de drogas. La dirección encargada de estas políticas hace parte del Ministerio de Justicia y dispone de pocos funcionarios en la investigación y formulación, esto se realiza a partir

de una convergencia entre varias instituciones, quienes participan del proceso generando evidencias y estudios de caso, para que de esta manera sea focalizada por el Ministerio, lo que ocasiona en cierta medida una demora en la articulación. El origen de esta precariedad institucional se remonta a la Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE) ya que la principal función de esta entidad fue el manejo de bienes, contrario a la estrategia esperada para hacer frente al narcotráfico, desplazando la idea de ser un organismo de análisis y supervisión en la creación y ejecución de estas políticas, cuyos elementos principales fueron distribuidos entre varias instituciones del orden nacional.

La corrupción como consecuencia de la mala administración de esos bienes confiscados por extinción de dominio conllevó a que el primer gobierno de Santos decidiera desmontar dicha institución, esta decisión afectó al núcleo de funcionarios expertos en materia de drogas. Hay que tener en cuenta que la DNE funcionaba como secretaria técnica del Consejo Nacional de Estupeficientes y tenía una relación directa con presidencia, lo que permitía acceso a los ministerios y demás instancias del gobierno nacional. Como consecuencia de la extinción de la DNE, la convocatoria para tratar estos temas se volvió más burocrática, y entidades como los Ministerios, el agente fiscal y la fuerza pública, entre otros instauraron oficinas para el estudio autónomo de una política de estupeficientes, dividiendo los compromisos institucionales en esta materia. Lo anterior expresa la preocupación de no tener una ley, un Conpes o un organismo que focalice los estudios y propuestas entregadas por las diferentes dependencias involucradas, y realice una armonización con el fin de gestionar dentro del presupuesto nacional un apoyo significativo a la implementación de estas decisiones.

En el marco de un post acuerdo de paz, Colombia tiene que sobresalir como un Estado innovador en políticas con enfoque territorial, pues más allá de ser la consolidación del fin del

conflicto armado interno, se debe hacer palpable para la comunidad, el desarrollo sostenible y brindar las bases económicas, en especial, para las víctimas e involucrados en la demanda y oferta de drogas.

A partir del estado del arte se puede deducir la necesidad de declarar la importancia estratégica de un Conpes de microtráfico, debido a la ausencia de una acción sostenida en el tiempo durante toda la historia política colombiana, en este sentido hay que tener en cuenta que Colombia abandonó la condición de país únicamente productor y saltó a ser igualmente un país altamente consumidor de sustancias psicoactivas, factores como el ingreso derivado de la venta de estupefacientes soportan esta idea. En el año 2016, el Departamento Nacional de Planeación realizó un estudio sobre impacto económico y social del comercio de estupefacientes en pequeña escala, también conocido como narcomenudeo o microtráfico, se dio a conocer que “el negocio del narcomenudeo en Colombia movió en el año 2015 a través de las organizaciones criminales del microtráfico 6 billones de pesos, equivalentes al 0,75 del PIB, como consecuencia del aumento del consumo de drogas ilícitas en el país” (DNP, 2015). Este reconocimiento estratégico de interés nacional permitirá al país contar con una coordinación institucional en pro de la desarticulación de los grupos dedicados a estas actividades y a afectar su economía, para ello se presentan una serie de estrategias prioritarias, a partir de las cuales se le proporcionará un encadenamiento y articulación al accionar político.

Los cimientos de este Conpes denominado “Política de articulación institucional para la mitigación del tráfico de drogas en pequeñas cantidades”, se basan en el desarrollo de las capacidades en busca de una coordinación interinstitucional asertiva para la prevención y lucha contra el fenómeno de narcomenudeo. De igual manera el fortalecimiento del capital humano, por medio de la capacitación y el intercambio de buenas prácticas con otros países que

compartan dicha problemática, con el fin de dismantelar organizaciones criminales. La identificación constante de organizaciones que se dediquen a estas actividades, incluyendo la cadena de lavado de activos, representa un pilar importante en esta política de Estado.

Con respecto a los lineamientos que se tienen que tener en cuenta para la formulación de esta política pública se destaca una serie de sistemas de información que permita a las entidades involucradas consultar todo documento que sea de estudio en materia de drogas y específicamente lo correspondiente al microtráfico. Es necesario una revisión del marco normativo con el fin de endurecer judicialmente a los grandes cabecillas y generar alternativas de encarcelamiento para el porte entendido como consumo, es por esto que se debe tener un enfoque de salud pública para la atención integral del mismo, de esta manera se podrá reducir el impacto económico y social del narcomenudeo. Otro aspecto importante, es la armonización en los planes de desarrollo entre Nación-Territorio en lo referente al tratamiento del problema de drogas.

Una de las estrategias que debe ser adoptada por este Conpes es la focalización en la persecución penal de las organizaciones criminales, en busca de la judicialización efectiva de cabecillas y jefes de bandas peligrosas encargadas de la oferta de la droga. Esto mediante la especialización de las capacidades de la fuerza pública, con el objetivo de detectar y neutralizar la dinámica en el expendio de estas sustancias psicoactivas, generando una reducción en la disponibilidad de las mismas. Adicional a esto, estratégicamente se deben generar controles en puertos, las entradas de las ciudades e intervenir en las zonas donde se realice el acopio. Es decir, que dicha orientación debe estar focalizada hacia “las ollas”, ya que, no se está atacando el fenómeno sistémico y por el contrario se criminaliza al consumidor. Hay que tomar en consideración que las personas involucradas en estas prácticas por lo general tienen una situación vulnerable durante su vida y están asociados a la delincuencia, por esta razón, es importante

comenzar por hacer un estudio social frente a las necesidades y las motivaciones que tienen estos actores para decidir comercializar estas dosis.

El fortalecimiento institucional está encaminado a la definición de roles y competencias de las entidades participes en el desarrollo de la política, desplazando la responsabilidad a cada una de estas, alejando el paradigma de la exclusividad a la fuerza pública en este fenómeno. Debe ser una política de estado para que no tenga vencimiento entre gobiernos, la propuesta va encaminada a la instauración de una secretaria interinstitucional contra el microtráfico, que funcione como organismo deliberante y vinculante en el establecimiento de esta política. Esta secretaria especializada estaría compuesta de instituciones públicas, tales como, la Policía, la Unidad de Información y Análisis Financiero, el Departamento Nacional de Planeación, Función Pública, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Interior, el Ministerio de Educación, la Fiscalía, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y el Bienestar Familiar. De este modo, cada institución tendrá voz y voto, involucrando los aportes que realice cada una, en el uso de indicadores que demuestren un monitoreo a las acciones para el registro de los efectos de las mismas. Esta interacción guiaría la intervención del Estado en el territorio colombiano. Sin dejar a un lado afianzar organizaciones como La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y los distintos Consejos Comunitarios que manifiestan su propósito de avanzar en este camino. La formulación e implementación de una política de drogas no podrá ser sustentada en opiniones personales o intereses políticos, por el contrario debe estar basada en la información recogida por las entidades estatales, que aunque parezca obvio es el principal problema como lo hemos observado en el análisis de los gobiernos presidenciales colombianos.

Además, se recomienda realizar ajustes territoriales a la Política Marco de Convivencia y

Seguridad Ciudadana en Colombia, esto con el fin de generar una armonización en los planes locales y estos a su vez logren coordinar un despliegue en el fomento de lecciones aprendidas, por parte de otros actores. Tal es el caso de los Gestores de Convivencia, quienes provienen de la sociedad civil y permiten fortalecer esquemas como el modelo de vigilancia por cuadrantes, ya que por medio de estos se puede llegar a zonas donde hay rentas criminales, como el narcomenudeo, obteniendo ampliar la capacidad del Estado en su intervención territorial. De igual manera se necesitan acuerdos institucionales para evitar el clientelismo y buscar mejorar este “accionar callejero”.

Así mismo, el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil debe ser aprovechado para el aprendizaje y la cosmogonía de los pueblos en la mediación de problemas, admitiendo la noción de que la normatividad describe la viscosidad de las relaciones económicas y sociales ilegales en un territorio. Las capacidades de inteligencia y de investigación criminal deben estar al servicio de la ciudadanía y abrir posibilidades para que entidades como la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) pueda robustecerse de esta práctica.

Actualmente en Colombia, el crimen organizado se reproduce a una velocidad mayor, problemas como el asesinato de líderes sociales y el fortalecimiento de bandas criminales y disidencias de grupos guerrilleros, hacen que se centralice y se priorice en una política de persecución a las cadenas de valor de las economías ilegales, pues es por medio de esta que logran reincidir y permear en el largo y ancho del territorio nacional. Se insta en la necesidad de involucrar a las autoridades y comunidades a ser parte del proceso, para revisar los recursos y realizar control de estos, impulsando Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), enmarcados en el Decreto 893 de 2017 y se encomienda un lapso de más de 10 años para estos programas, debido a que en la últimas dos décadas han coexistido gobiernos presidenciales de

dos periodos, lo cual permite después a una tarta en la evolución de estos programas. Primero, incluyendo acciones específicas para la transición a una economía legal, resumida en oportunidades laborales y desarrollo económico-social. Segundo, se ve necesaria una renovación del PNIS en donde se incluyan actores privados y la dinámica del mercado para que esto, junto con la administración local, permitan un auge de los bienes y servicios que se deriven de la nueva producción, en este punto, hay que tener en cuenta los lugares donde las alternativas de sustitución no pueden ser típicas, por ejemplo, en Bolivia se realizan productos con la hoja de coca, recordando que los agroquímicos y el proceso de pasta de hace parte de la cosmovisión ni la cultura del campesinado, solo se han convertido en un instrumento del narcotráfico.

Hay que tener en cuenta que en algunas regiones los cultivos comerciales no serían rentables, debido a la marginalidad, la posesión de tierra no es formal y por lo tanto no hay registros catastrales. Existe evidencia de que la modernización de vías en zonas con cultivos de uso ilegal, no es garantía para la dejación, se han encontrado cultivos ocultos. En esas zonas el cultivador no requiere un préstamo bancario, pues obtienen su pago por parte del comerciante a cambio de la cosecha, sabiendo que es un comercio en estable, esta es otra razón para sustentar que una política profunda debe atacar principalmente a los intermediarios y distribuidores, del mismo modo hacer control a los insumos que permiten la transformación de estos cultivos.

Es por esto que el reto de una política de drogas estable y duradera en el tiempo tendrá como reto la ejecución de la misma y el éxito obedecerá al seguimiento previo, actual y posterior del Gobierno Nacional a las entidades territoriales cuyos recursos y capacidades se tornan limitados de cara a las problemáticas que enfrentan.

Finalmente, la experiencia en el debate internacional le sugiere al Estado colombiano que la represión no es la solución, de hecho si carece de un buen diseño puede agravar el problema, y

que el procedimiento de fondo es la prevención y el tratamiento del consumidor, ya que el endurecimiento penal a estos actores, no garantiza que se impacte la economía del microtráfico, solamente se daría un desplazamiento a un nuevo lugar.

Contar con una estrategia para los negocios alrededor de la industria creciente de la marihuana medicinal, así como abrir el debate sobre la regulación del cannabis para fines recreacionales, ayudaran a la solución del problema del microtráfico, afectando considerablemente la estructura económica. Y es necesario que en el proceso de implementación de estos lineamientos se reinterpreten y redefinan objetivos contantemente para lograr una evolución y esta a su vez, permita por medio de la evidencia, un análisis crítico, escogiendo así la mejor decisión para adoptar, midiendo el impacto en el problema e involucrando factores como la deliberación y la participación ciudadana.

## Conclusiones

Como resultado de la revisión y el análisis de la información implícita, es claro que hay una fragmentación institucional, por la falta de concordancia en las acciones de las entidades involucradas en la formulación de política de drogas y la ausencia de un organismo mancomunado de carácter deliberante en el Estado colombiano, como proyecto de Ley.

Posterior a la declaración de la guerra contra las drogas, en Colombia los gobiernos estuvieron influenciados en gran medida por Estados Unidos, obteniendo apoyos políticos y económicos, lo cual sustentó la idea por muchos años, de que la administración colombiana se caracterizaba por su enfoque “policy taker”.

Se asume que a partir de las particularidades del territorio colombiano, la prevalencia del conflicto interno y la relación de este con el narcotráfico, la política de drogas es un tema neurálgico en la agenda pública y política, también se puede concebir como una herramienta para la consolidación de su política exterior.

Después de la desarticulación de grupos armados y carteles dedicados a la comercialización de droga, se configura una transformación de la economía criminal, en donde el microtráfico cobra un papel trascendental en esta problemática, es por esto que, se insta al Estado colombiano a que se declare la importancia estratégica de un Conpes donde se establezca las estrategias para combatir la demanda de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades.

La renovación y la profesionalización de sector agroindustrial son trascendentales en este tipo de políticas, ya que, por medio de esta se pueden asegurar las oportunidades de producción, enfocada en los campesinos. En este sentido la promoción de productos agrícolas y los instrumentos para la sustitución de cultivos es de vital importancia en una economía eficiente para estas poblaciones, en miras de la siembra y resiembra de cultivos ilícitos.

El enfoque de salud pública es la columna vertebral para alcanzar resultados en la reducción de la demanda y la oferta en el consumo de estupefacientes, en conjunto con políticas de despenalización y el estudio de vulnerabilidades en esta población.

La institucionalidad colombiana debe ser un compromiso y una bandera del Estado colombiano, donde prime la vigencia permanente de las políticas exitosas en esta materia y no los intereses particulares del gobierno de turno o aun peor los intereses de Estados y su injerencia en las decisiones internas.

La estrategia de sustitución y erradicación de cultivos ilícitos no ha logrado una disminución considerable en la oferta y disponibilidad de sustancias psicoactivas, por el contrario ha afectado al campesino víctima de pobreza, apatía estatal e intimidación de grupos armados.

## Bibliografía

- Agencias. (01 de mayo de 1984) El presidente Betancur declara la guerra a los traficantes de drogas en Colombia tras el asesinato del ministro de Justicia. El país. Recuperado de [https://elpais.com/diario/1984/05/02/internacional/452296806\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1984/05/02/internacional/452296806_850215.html)
- Congreso de Colombia. (31 de enero de 1986) Estatuto Nacional de Estupefacientes. [Ley 30 de 1986]. DO: [37.335]
- Congreso de Colombia. (23 de diciembre de 1996). Ley General de Extinción de Dominio. [Ley 333 de 1996]. DO: [42.945]
- Congreso de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Ley General de Extinción de Dominio. [Ley 793 de 2002]. DO: [45.046]
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- Defensoría del Pueblo. (2017). Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS. Delegada para los asuntos agrarios y tierras. Recuperado de <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (01 de junio de 2000). Política de prevención integral frente al consumo de sustancias psicoactivas. (Conpes 3078) Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/3078.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (03 de marzo de 2003). Programa de desarrollo alternativo. (Conpes 3218) Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3218.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (28 de junio de 2010). Política nacional de erradicación manual de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo para la consolidación territorial. [Conpes 3669] Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3669.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>
- García Luna, G. E (2013). El narcotráfico en Colombia: De las falencias de las políticas de prohibición y sus secuelas, a la discusión de la descriminalización y la despenalización.

- (Trabajo de grado maestría, Pontificia Universidad Javeriana). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/15289/GarciaLunaGonzaloErnesto2013.pdf?sequence=1>
- Mackey T. & Meacham, M. (18 de abril de 2016). UNGASS 2016 commentary series: a historic opportunity for international drug policy reform? [Entrada de blog]. Recuperado de <https://blogs.biomedcentral.com/on-health/2016/04/18/ungass-2016-commentary-series-historic-opportunity-international-drug-policy-reform/>
- Mantilla, J. (13 de enero de 2020). Los retos de la nueva Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/los-retos-la-nueva-politica-convivencia-seguridad-ciudadana/>
- Presidencia de Colombia. (28 de mayo de 2017). Decreto Ley por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. [893]. DO: [50.247]
- Uribe, S. (20 de enero de 2020). La política antinarcóticos necesita más que recomendaciones. Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/la-politica-antinarcoticos-necesita-mas-recomendaciones/>
- Zambrano, J., Ospina, G., Perilla, J., Zambrano, D. & Ortiz, S. (2017). Colombia y la política de drogas: del policy-taking al policy-making a través de una aproximación desde la geopolítica crítica y el constructivismo en la política exterior. (Trabajo de grado maestría, Universidad del Rosario). Recuperado de <https://www.urosario.edu.co/facultad-de-estudios-internacionales/Programas/Maestrias/Maestria-en-Estudios-Policos-e-Internacionales/Documentos/TPD-Colombia-y-la-Politica-de-Drogas/>