

**LAS PROBLEMÁTICAS DE LA INTERDEPENDENCIA COLOMBO-
ESTADOUNIDENSE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN ENFOQUE DE
SALUD PÚBLICA PARA LA LUCHA ANTIDROGAS EN COLOMBIA**

JUAN FELIPE VELASCO MENDOZA

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

MARIO ARROYAVE QUINTERO PhD. – LL.M.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
JUNIO DE 2018**

**LA INTERDEPENDENCIA COLOMBO-ESTADOUNIDENSE Y LA
CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE PARA LA LUCHA ANTIDROGAS
EN COLOMBIA**

JUAN FELIPE VELASCO MENDOZA

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGO

DIRECTOR

MARIO ARROYAVE QUINTERO PhD. – LL.M.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
JUNIO DE 2018**

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Planteamiento del problema	1
1.2 Formulación del problema	6
1.3 Objetivos.....	6
1.3.1 Objetivo general:	6
1.3.2 Objetivos específicos:.....	6
1.4 Metodología.....	6
1.5 Marco teórico.....	8
1.5.1 Interdependencia Compleja.....	8
1.5.2 Regímenes Internacionales.....	10
1.5.3 Gobernanza global	13
2. CAPÍTULO I: EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS: EL ENFOQUE PROHIBICIONISTA Y SU CONTEXTO HISTÓRICO ...	14
2.1 El régimen internacional de la lucha contra el problema de las drogas	15
2.2. La relación colombo-estadounidense y la lucha antidrogas (1980-2010)....	17
2.3 Las políticas antidrogas de Juan Manuel Santos.....	21
3. CAPÍTULO II: EL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO COLOMBIANO Y LAS FARC: UN GIRO EN LA RELACIÓN COLOMBO-ESTADOUNIDENSE	25
3.1 La solución al problema de las drogas ilícitas en el Acuerdo de Paz	25
3.2 Avances y dificultades de la implementación	27
3.3 La posición del gobierno estadounidense.....	31
3.4 Dificultades para consolidar la política antidrogas colombiana.....	34
4. CAPÍTULO III: LA INTERDEPENDENCIA COLOMBO-ESTADOUNIDENSE Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE PARA LA LUCHA ANTIDROGAS	36

4.1 La interdependencia compleja entre Colombia y Estados Unidos	37
4.3 La interdependencia compleja en la construcción de la nueva política antidrogas	42
5. CONCLUSIONES	44
6. BIBLIOGRAFÍA	48

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Planteamiento del problema

La solución al “problema de las drogas ilícitas” está entrando en una encrucijada porque existen actualmente dos enfoques diferentes para su tratamiento: el prohibicionista y punitivo y el de salud pública. Desde el régimen internacional del control de las drogas ilícita se ha promovido un enfoque prohibicionista desarrollado por la institucionalidad internacional, es decir, las Naciones Unidas (ONU), en específico la Oficina para las Drogas y el Delito (UNODC); la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de Estados Americanos (OEA). La promoción de este enfoque ha sido liderada por Estados Unidos y seguido por Colombia y gran parte de la región latinoamericana y del Caribe (Dangond, 2016, p. 254).

A grandes rasgos lo que se promueve es una penalización y criminalización de la producción, distribución y consumo de las drogas ilícitas, escenario en el cual se ha atiborrado a las prisiones de consumidores, sometiéndolos a la persecución permanente por parte de las autoridades, obligándoles a ocultarse y marginarse (Observatorio de Drogas de Colombia, 2013). Priman, además, herramientas como la aspersión aérea a los cultivos de uso ilícito y una cooperación internacional en términos de seguridad y justicia para la persecución y judicialización de las estructuras criminales detrás de este fenómeno.

No obstante, en los últimos años han surgido propuestas para cambiar el enfoque debido a que la producción y el consumo siguen aumentando. Para el año 2010, Colombia siguió siendo el principal productor de hoja de coca y cocaína refinada en los Andes, y la violencia relacionada con las drogas y el crimen aumentaron (Rossen, y Zepeda, 2016, p. 76). El gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha apostado a suscitar nuevos enfoques para el abordaje de la política de drogas en el marco de Naciones Unidas, durante la realización de la Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS) en 2016, por ejemplo. En este contexto, se presentaron nuevos caminos para el abordaje de la política de drogas, situando a los seres humanos y sus derechos en el centro de ésta, garantizando el acceso y

plena disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016). Vale aclarar que no ha sido fácil construir un nuevo paradigma para abordar este fenómeno, teniendo en cuenta la prevalencia del enfoque prohibicionista en el régimen internacional para el control de las drogas ilícitas. En primer lugar, ha habido un incremento de los cultivos ilícitos, los cuales aumentaron en un 42% en 2015: 159.000 hectáreas frente a 112.000 hectáreas que había en 2014, retornando a los niveles de número de cultivos ilícitos que había en 2007 (United States Department of State, 2017). Este fenómeno produjo cierta incertidumbre frente a lo que se estaba negociando en La Habana, generando preocupaciones constantes del gobierno de Estados Unidos¹; además, según la Oficina para las Drogas y el Delito de Naciones Unidas, desde 2010 han venido aumentando los cultivos de coca en Colombia, así como el consumo en el mundo, siendo Estados Unidos el principal mercado de las drogas con un valor de US\$40.000 millones, representando el 47% del mercado mundial (UNODC, 2014).

En segundo lugar, desde la VI Cumbre de Las Américas que tuvo lugar en Cartagena en abril de 2012, la política de drogas se ha venido evaluando y de esa manera, considerando nuevas estrategias. En 2013, en el *Reporte sobre el problema de las drogas en América (2013)*, la OEA plantea la crisis del enfoque prohibicionista o “guerra contra las drogas” y abrió el debate para el planteamiento de alternativas encaminadas a la solución de este fenómeno, donde han participado los países de la región, siendo Colombia quien ha comandado este proceso junto con México.

En tercer lugar, uno de los factores más importantes que ha influido en el aumento de las tensiones entre Colombia y Estados Unidos frente al cambio de la política de drogas ha sido la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC. En el punto 4 del Acuerdo de Paz, donde se constituye la “solución al

¹ En la VI Cumbre de Las Américas en 2012, el tema de las drogas fue el eje central de la discusión. Si bien los Estados acordaron revisar la política de drogas que habían venido implementando hasta ese momento, Barack Obama se pronunció y mencionó no estar de acuerdo con una despenalización del uso de las drogas ilícitas, contrario a lo que se propuso Juan Manuel Santos. Obtenido de: https://elpais.com/internacional/2012/04/15/actualidad/1334481155_882633.html

problema de las drogas ilícitas”, se establecen algunos mecanismos para la solución del problema de las drogas ilícitas con la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos y del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, con un trato diferenciado hacia las comunidades que están inmersas en este negocio y un tratamiento penal diferencial, privilegiando al individuo y al medio ambiente (Acuerdo de Paz, 2016).

En el marco de estos programas, la sustitución voluntaria de los cultivos ilícitos prevé una disposición de los campesinos inmersos en este fenómeno a erradicar los cultivos manualmente, no resembrar e implementar proyectos productivos (Acuerdo de Paz, 2016). Esta política se puede entender como una alternativa a la aspersión con glifosato, método suspendido en 2015 por decisión del Consejo Nacional de Estupefacientes y por orden de la Corte Constitucional². De igual manera, el consumo se tratará como un tema de salud pública y plantea herramientas para la prevención y atención al consumidor, ligándose al “enfoque internacional” que promueve la Comisión Global de Política de Drogas (Acuerdo de Paz, 2016).

Lo pactado en el punto de drogas del Acuerdo de Paz se convierte entonces en la política de lucha contra el problema de las drogas de Colombia, pues también se proponen medidas para atacar la producción y comercialización de los narcóticos, conjugándose con lineamientos internacionales que han propuesto darle un giro al enfoque para la lucha antidrogas. No obstante, la implementación del Acuerdo de Paz ha tomado curso desde diciembre de 2016 y, en tan solo 1 año de ejecución, se ha presentado un sinnúmero de problemáticas en torno a la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito, como el aumento de los cultivos en todo el territorio nacional y, más preocupante aún, se ha evidenciado la constante reticencia del gobierno estadounidense hacia la implementación del nuevo enfoque contenido en

² El 15 de mayo de 2015 el Consejo Nacional de Estupefacientes y por recomendación del Ministerio de Salud, la Corte Constitucional y la ONU, suspendió el uso del glifosato como medida para erradicar los cultivos de uso ilícito. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Consejo-Nacional-de-Estupefacientes-aprueba-suspension-de-fumigaciones-con-glifosato.aspx>

el Acuerdo de Paz. Estas barreras que ha puesto el gobierno estadounidense se desarrollarán a lo largo del trabajo.

La cifra de cultivos de coca en Colombia sufrió un importante incremento al pasar de 96.000 has en 2015 a 146.000 en 2016, representando un 52% de incremento (UNODC, 2016); sin embargo, según la DEA, para 2017 los cultivos habrían aumentado a 188.000 has, y advirtió que el 92% de la cocaína que fue incautada en Estados Unidos entre 2015 y 2016 provenía de Colombia (DEA, 2017). Con estos datos, puede resultar preocupante para Estados Unidos la manera en la que se ha implementado la política de drogas pactada en el Acuerdo de Paz: los cultivos ilícitos, su comercialización y su consumo siguen aumentando.

Si bien los informes de la DEA y el Departamento de Estado de Estados Unidos dejan entrever las preocupaciones y tensiones que tiene el país con las políticas de drogas colombianas; son quizás más preocupantes los pronunciamientos de Donald Trump y de, en su momento Secretario de Estado, Rex Tillerson. El 14 de septiembre de 2017, en un memorando dirigido a Rex Tillerson, Donald Trump amenaza al gobierno colombiano de desertificarlo³ en su lucha antidrogas si no se toman las medidas necesarias, hecho que va más allá de una desertificación, pues pone en duda la solidez de las relaciones colombo-estadounidenses y evidencia la reticencia del gobierno de Trump a la implementación de alternativas para solucionar el problema de las drogas, conformando un escenario de incertidumbre para las buenas relaciones que han tenido los dos países históricamente.

Ante estos sucesos, el gobierno colombiano se ha pronunciado aduciendo que siguen implementando el Acuerdo de Paz en los territorios y sustituyendo los cultivos de manera sistemática, además de comprometerse, en cabeza del director de la sustitución de cultivos ilícitos, Eduardo Díaz Uribe, a seguir luchando contra el

³ Donald Trump plantea las preocupaciones sobre los países latinoamericanos y del caribe que son grandes plataformas para el tráfico de drogas, entre los que se encuentran Venezuela, Bolivia y en este caso, Colombia, mencionando la desertificación de lucha contra las drogas, con efectos en la economía de los países afectados. Obtenido de: <https://www.efe.com/efe/america/politica/eeuu-amenaza-con-desertificar-a-colombia-por-incumplir-compromisos-antidroga/20000035-3378633>

problema de las drogas “desde el desarrollo y la transformación de las zonas rurales afectadas por el conflicto” (Alta Consejería Para el Posconflicto, 2018).

Este contexto nos plantea diversas aristas que podrían entrar a afectar la relación histórica que han mantenido Colombia y Estados Unidos, teniendo en cuenta que el problema de las drogas es un problema de carácter global y que Estados Unidos ha sido quien ha liderado esta lucha, con Colombia como aliado. Por lo que, si se proponen cambios en el enfoque, surgen tensiones y efectos como la posible desertificación de Colombia.

Este trabajo busca analizar entonces, la relación bilateral que Estados Unidos y Colombia han ido construyendo históricamente para buscar una solución al problema de las drogas ilícitas desde la teoría de la interdependencia compleja que plantean Keohane y Nye (1988), haciendo énfasis en las transformaciones que se han venido dando desde que empezaron los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, y los problemas y desafíos que han surgido para esta relación con la implementación de los planes nacionales de sustitución de cultivos ilícitos y de prevención al consumo; centrándose en la rivalidad que existe entre quienes defienden el enfoque prohibicionista y quienes promueven el de salud pública. Así, se intentará establecer los escenarios futuros en los que se encontrarían los dos países para buscar una solución al problema de las drogas ilícitas, teniendo en cuenta que la política que defiende Colombia solo es una política de gobierno que seguro cambiará con la llegada de un nuevo presidente a Colombia.

Está dividido en el planteamiento del problema, la formulación del proyecto de investigación, entre la cual están los objetivos, la metodología y el marco teórico, donde se explicarán las herramientas teóricas y metodológicas que se usarán para hacer el análisis, entre las cuales se encuentra la interdependencia compleja. Después vendrá el capítulo I, en el cual se esbozará el contenido del régimen internacional de las drogas y la relación que EE.UU. y Colombia han construido en torno a este tema; en el capítulo II se entrará a establecer lo que se ha acordado en La Habana para la solución al problema de las drogas ilícitas y cómo, por medio de

este acuerdo, Colombia ha intentado posicionar un nuevo enfoque para afrontar este fenómeno en el escenario internacional. Por último, el capítulo III buscará establecer cómo el Acuerdo de Paz y el nuevo enfoque que ha propuesto el gobierno colombiano han transformado las relaciones con Estados Unidos, creando problemas y límites para los dos países, con el objetivo último de establecer los posibles escenarios en los que se daría la relación EE.UU.-Colombia a futuro.

1.2 Formulación del problema

Se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las problemáticas que pone la interdependencia entre Colombia y Estados Unidos para la implementación del enfoque de salud pública para la lucha antidrogas pactada en el Acuerdo de Paz de La Habana?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general:

Identificar y analizar las problemáticas que pone la interdependencia colombo-estadounidense para la implementación del enfoque de salud pública para la lucha antidrogas pactada en el Acuerdo de Paz de La Habana.

1.3.2 Objetivos específicos:

- Identificar y describir el régimen internacional de lucha contra el problema de las drogas a la luz de la relación histórica entre Estados Unidos y Colombia.
- Describir y analizar el punto 4 del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC: “Solución al problema de las drogas ilícitas” y establecer la manera en la que Estados Unidos ha respondido a su implementación.
- Establecer los efectos que tiene la interdependencia colombo-estadounidense en la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas en Colombia.

1.4 Metodología

La metodología del trabajo es cualitativa en tanto se recurre al análisis de las cualidades que tiene la relación colombo-estadounidense por medio método

descriptivo. Éste permite ahondar en el esclarecimiento del problema estableciendo la relación histórica que tienen Colombia y Estados Unidos, con un enfoque en la lucha contra el problema de las drogas; igualmente facilita describir a partir del marco teórico, la influencia que tiene la interdependencia en la relación bilateral. Por otro lado, la investigación tiene un carácter analítico ya que se basa en la descripción de la relación colombo-estadounidense para entender cómo la relación histórica que han consolidado los dos países se define por una relación de interdependencia compleja que conlleva al surgimiento de ciertas problemáticas para la implementación de un enfoque de salud pública para la lucha antidrogas en Colombia.

La investigación también cuenta con un método interdisciplinario, ya que utiliza herramientas de la ciencia política, las relaciones internacionales y la historia. El trabajo es deductivo porque se hace un análisis que va de lo general a lo particular. El caso estudiado fue la relación bilateral de EE.UU. y Colombia desde la implementación de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas. La unidad de análisis es la relación bilateral entre EE.UU. y Colombia. Se analizó el período de la negociación e implementación de los Acuerdos de Paz de La Habana (2012-2017), teniendo en cuenta algunos referentes históricos dados por el régimen internacional de las drogas y el Plan Colombia.

Se recurrió al método bibliográfico, ya que las fuentes de estudio fueron en especial libros, artículos especializados, normas internacionales, informes de instituciones políticas, el Acuerdo de Paz de la Habana, discursos y algunas notas de prensa. Con esto se buscó establecer las posiciones de algunos funcionarios de instituciones gubernamentales y no gubernamentales sobre la solución del problema de las drogas ilícitas, intentando dilucidar las visiones que tienen, tanto EE.UU. como Colombia, sobre este tema. Las fuentes bibliográficas y documentales ayudaron a entender el contexto en el que se centra el problema, iniciando con la caracterización del régimen internacional de las drogas, pasando por los acuerdos y planes que tienen EE.UU. y Colombia para enfrentar el problema de las drogas, hasta el análisis del punto 4: "Solución al problema de las drogas ilícitas" del Acuerdo de Paz de La Habana.

1.5 MARCO TEÓRICO

El enfoque teórico que se adoptó para el desarrollo del trabajo es la teoría de la interdependencia debido a que el problema tiene un carácter interdependiente entre Colombia y Estados Unidos. Se usó igualmente la teoría de los regímenes internacionales para analizar las normas que regulan el problema de las drogas y el concepto de gobernanza global, teniendo en cuenta que el problema de las drogas tiene un carácter global y que se necesitará de un consenso internacional donde se incluyan a todos los actores del sistema.

1.5.1 Interdependencia Compleja

Este enfoque de las relaciones internacionales, desarrollado por Keohane y Nye, contempla, en un primer momento, un mundo compuesto por Estados que buscan maximizar sus intereses y poder; no obstante, se plantea que los actores del sistema internacional no son solo los Estados-nación sino también otros actores no territoriales, es decir, las multinacionales, organizaciones internacionales, entre otros (Keohane y Nye, 1988). Partiendo de este postulado, al haber una gran variedad de actores que tienen poder para tomar o al menos influenciar la toma de decisiones en el marco internacional, los Estados han comenzado a tener relaciones de interdependencia entre ellos.

El realismo entonces comienza a quedarse corto para explicar los cambios que han venido sucediendo desde la década de los 80, donde los Estados han entrado en un proceso de intercambios constantes y de cooperación que, además, ha estado cruzado por la emergencia de cada vez más actores de base no estatal. El sistema internacional ya no tendría un carácter anárquico en el cual los Estados usan la fuerza para maximizar sus intereses y poder, sino que pasaría a tener un carácter de interdependencia compleja en el cual los constante intercambios entre los Estados disminuyen la posibilidad del uso de la fuerza y, de esta manera, aumenta la cooperación entre ellos y entre otros actores⁴.

En este contexto, Keohane y Nye plantean algunas características que contiene la interdependencia compleja; primero, los objetivos de los Estados no están sujetos

⁴ Ver Morgenthau, H. (1948). *Política entre las naciones*. Grupo Editor Latinoamericano.

a jerarquías estables, sino a los intercambios; segundo, la existencia de diversos canales de comunicación expande el espectro de los instrumentos para ejercer la política exterior; por último, el uso de la fuerza es irrelevante (Keohane y Nye, 2011). La relación entre política doméstica y política internacional comienza a ser relevante en tanto los problemas de los Estados resultan afectando al sistema internacional y viceversa.

El problema de las drogas evidencia esa línea difusa entre lo que es un problema doméstico o de carácter internacional en tanto representa una dificultad para todo el mundo. Se calcula que, en el mundo, alrededor de 250 millones de personas de entre 15 y 64 años consumieron por lo menos una droga en 2014 (UNODC, 2016). Igualmente se evidencia que las rutas del narcotráfico abarcan la totalidad de los continentes y su producción, si bien predomina en América Latina, también compromete países de Europa, Asia y África.

Por otro lado, los costos significativos en la relación de interdependencia pasan a cobrar importancia en tanto no se puede hablar de interdependencia compleja si no hay costos recíprocos (Keohane y Nye, 2011). La relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos tiene un carácter de interdependencia compleja, en tanto el cambio en la política de drogas en Colombia ha incrementado los costos en la medida en la que la producción, distribución y el consumo de drogas han aumentado en los dos países (UNODC, 2016). Igualmente, los costos políticos han sido altos, la diplomacia ha jugado un papel preponderante en el último año debido a los diversos pronunciamientos de Estados Unidos, motivo por el cual se han desarrollado diversos encuentros bilaterales, entre sus cancilleres o representantes del Estado.

En un contexto de relaciones de interdependencia compleja, mencionan Keohane y Nye (1988), los organismos internacionales contribuyen al fortalecimiento de la agenda política internacional y actúan como catalizadores de las demandas estatales. La ONU ha sido la organización que por excelencia ha permitido la canalización de las demandas, en especial de los Estados pequeños o con bajos recursos de poder; de manera que ha contribuido a que estos países vean

estos foros internacionales como una herramienta para construir coaliciones y hacer contrapeso a los Estados más poderosos. Este proceso lo ha liderado Colombia con el apoyo de los países de la región, especialmente en la OEA donde han presentado propuestas para cambiar el enfoque de la política de drogas. Producto de esto es el Informe de Drogas de la OEA de 2014, en el que se resume las inquietudes y necesidades de los Estados americanos en temas de política de drogas.

Siguiendo con Keohane y Nye (2011), si bien las partes inmersas en una relación de interdependencia compleja están contemplando sus intereses con base en una relación costo-beneficio, en muchos casos, la interdependencia se vuelve asimétrica, y la sensibilidad y vulnerabilidad entran a ser las variables que estudiar para entender si uno de los actores está ejerciendo un poder desproporcional sobre el otro. La sensibilidad se debe analizar a corto plazo y la vulnerabilidad a largo plazo, y se explican partir de los factores que influyen en que uno de los actores esté propenso a sufrir más por los cambios que ocurran en la relación.

Tanto Estados Unidos como Colombia tienen un alto grado de sensibilidad respecto a los cambios que se presenten en su relación. Como se mencionó en la introducción, la producción de drogas en Colombia ha aumentado gradualmente desde 2010 y asimismo lo ha hecho el consumo en Estados Unidos (DEA, 2017), ambos Estados son sensibles a lo que ocurra en alguno de ellos; no obstante, sería necesario establecer cuál de los dos es más vulnerable en términos de costos a estos cambios o cuál de los dos tiene más recursos de poder para reaccionar a estos cambios.

La teoría de la interdependencia compleja nos da entonces las líneas teóricas y conceptuales para entrar a analizar la relación colombo-estadounidense de cara a la implementación de una nueva política de drogas en el contexto actual, teniendo en cuenta la relación histórica que estos dos países han tenido y la manera en la que la lucha antidrogas ha influido en ésta.

1.5.2 Regímenes Internacionales

Los regímenes internacionales se han convertido en una línea de estudio independiente en las relaciones internacionales, conformando así, uno de los temas

que no se pueden dejar de lado si de analizar relaciones de interdependencia se trata. Stephen Krasner, uno de los principales teóricos sobre los regímenes internacionales, los define como “un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983); por otro lado, Keohane y Nye los definen como “conjuntos de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una amplia variedad de campos como el medio ambiente, las comunicaciones y el comercio (...) son formales y amplios, o informales e imparciales (...) pueden ser incorporados a los acuerdos interestatales como Bretton Woods o pueden evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados como el caso del GATT o la OMC (...) varían también en el grado de adhesión de actores importantes” (Keohane y Nye, 1988, pp. 35-36).

Según la literatura, los regímenes internacionales, al regular temas interés global afectan las decisiones que se toman al interior de los Estados; según Keohane y Nye, existen dos efectos de los regímenes internacionales, el primero, pueden crear un punto focal alrededor del cual convergen las expectativas, reduciendo la incertidumbre y brindando lineamientos para los tomadores de decisión sobre acciones legítimas, y a los responsables de la política, sobre factibles patrones de acuerdo; y el segundo, se refiere a que los regímenes pueden poner límites al comportamiento de los Estados, prohibiendo ciertas acciones (Keohane y Nye, 2011).

El problema de las drogas se ha convertido en un régimen internacional desde la firma de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En ese contexto, el problema de las drogas se empezó a entender como un fenómeno de carácter global que estaba afectando gran cantidad de Estados y para el cual se necesitaba una normatividad internacional creada por medio de un consenso entre los actores involucrados en el problema. Desde 1961 se empezaron a construir escenarios de discusión frente a la manera en la que se debería atacar el problema; en 1971 se firma la Convenio Sobre Sustancias Sicotrópicas y en 1988 se pacta la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. Estos eventos

dieron paso a la consolidación de un enfoque prohibicionista promocionado por el Sistema Internacional de Fiscalización de Drogas de Naciones Unidas en su totalidad.

En muchos casos se menciona que los regímenes gozan de un alto grado de legitimidad debido al gran número de Estados que los ratifican; no obstante, las intenciones que tienen los Estados detrás de la ratificación de los principios y normas de algún régimen internacional pueden reducirse a mantener una buena reputación en el sistema internacional. En este marco, es necesario salirse de la zona de confort en la cual se da por sentado que la adopción de un régimen internacional por parte de un Estado hará que su conducta y decisiones cambien, puesto que los intereses propios del gobierno influirán en la toma de decisiones, así como los debates que se dan en la política doméstica alrededor de algún tema regulado por el régimen internacional.

Por otro lado, Kohane y Nye (1988) plantean algunas ideas sobre la manera en la que se da un cambio de régimen en el sistema internacional. Un cambio en las capacidades globales o en determinada área de cuestiones lleva directamente al cambio de un régimen (Keohane y Nye, 1988, p. 78). Quizás las capacidades globales han venido cambiando desde el fin de la Guerra Fría, pero las organizaciones internacionales han mantenido al régimen internacional de las drogas y al enfoque prohibicionista que éste sustenta como la única solución al problema de las drogas. En este sentido, el cambio de un régimen internacional puede frustrarse porque las organizaciones internacionales definen el contexto en el cual opera el régimen (Keohane y Nye, 1988).

En este contexto, a principios del siglo XXI, empezó a surgir una tensión dentro del régimen internacional de las drogas. Los países del sur empezaron a demandar un balance entre las imposiciones del régimen internacional y los planteamientos de política doméstica que se hacían al interior de cada Estado. De modo que resulta necesario establecer que desde ese tiempo ya se venía hablando sobre un cambio de régimen; no obstante, si hay normas, instituciones y redes de cooperación

establecidas dentro de un régimen, se dificulta el proceso de erradicación de éste (Keohane y Nye, 1988).

Resulta necesario entonces establecer que el régimen internacional de la lucha contra las drogas se ha venido consolidando desde la década de los sesenta y ha establecido una hoja de ruta común para todos los Estados sobre la manera en la que se debe atacar el problema. En los próximos capítulos se utilizará la teoría de los regímenes internacionales aquí expuesta para establecer la facilidad con la que se podría plantear un cambio del régimen por parte de Colombia o los Estados latinoamericanos, dada la promoción de nuevas políticas de lucha antidrogas en los años recientes.

1.5.3 Gobernanza global

El concepto de gobernanza global se entiende como un “sistema basado en la cooperación, que articula actores estatales y no estatales, como las organizaciones internacionales, la sociedad civil global, las empresas transnacionales, los medios de comunicación y las comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas, a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas” (Pastrana, 2015, p. 225). Así mismo, la gobernanza global se concibe como una necesidad imperiosa y una visión realista, basada en la cooperación entre actores privados y públicos, para la regulación política de los incontrolables efectos de la globalización (Dussel, 2001, p.118, en: Pastrana, 2015, p. 225).

En 1994 se consolida la conformación de la Comisión para la Gobernanza Global en la cual se establece que la gobernanza global no es un gobierno global, sino la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común, mediante procesos de articulación y cooperación que están vigiladas por instituciones o regímenes (Comission on Global Governance, 1995). La gobernanza global se enmarca entonces dentro de los regímenes internacionales y las organizaciones multilaterales articulando diversos actores en los procesos de establecimiento de hojas de ruta o líneas de trabajo sobre un tema en específico.

Existen entonces múltiples actores que participan en la gobernanza de las drogas ilícitas, es decir que participan en la discusión de la forma cómo debe ser combatida la producción y el consumo de drogas ilícitas. Entre estos actores se destacan las oficinas de Naciones Unidas. Así, los organismos de la ONU encargados de diseñar, implementar y monitorear el régimen internacional de drogas son: la Comisión de Estupefacientes (CE), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que funciona como un ente asesor (Ambos y Núñez 2017, p. 26; Sánchez, 2012).

2. CAPÍTULO I: EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS: EL ENFOQUE PROHIBICIONISTA Y SU CONTEXTO HISTÓRICO

Desde la firma de la Convención Única sobre Estupefacientes (1961) y las declaraciones del presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon (1968-1972), se empezaron a contemplar las medidas para hacer frente al problema de las drogas con el objetivo de atacar su producción, distribución y consumo, erradicando los cultivos de uso ilícito, persiguiendo a los carteles del narcotráfico y bandas criminales que controlan el mercado de las drogas (Rosen y Zepeda, 2014).

Estas medidas empezaron a consolidar un enfoque claro que adoptarían la mayoría de países del mundo, en especial aquellos que tenían cierta dependencia hacia Estados Unidos, ya que fueron los gobiernos que le sucedieron a Nixon (1968-1972) quienes alentaron la lucha contra las drogas y la establecieron como un punto crucial en la agenda política mundial (Rosen y Zepeda, 2014). En este contexto, las organizaciones internacionales empezaron a tomar medidas y a crear una normatividad que permitiera darles un peso jurídico a las políticas antidrogas en el mundo; dando paso a la consolidación del régimen internacional de la lucha contra las drogas con el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

No obstante, en los últimos años se han venido evaluando las estrategias en materia antidrogas por parte de organismos como la ONU o la Comisión Global de Políticas Antidrogas, arrojando resultados no tan favorables para quienes promueven el enfoque prohibicionista. Entre 1998 y 2008, el consumo de drogas aumentó en un

70% (ONUDD, 2008), demostrando que las políticas y estrategias de drogas continúan demasiado frecuentemente orientadas a todos los niveles por perspectivas ideológicas o conveniencia política, y prestan demasiada poca atención a las complejidades del mercado de drogas, el uso de drogas y la adicción a drogas (Comisión Global de Políticas Antidrogas, 2011, p. 5).

2.1 El régimen internacional de la lucha contra el problema de las drogas

Haciendo una revisión histórica, se puede decir que el régimen internacional para la lucha contra el problema de las drogas comienza a tomar forma desde 1909 cuando se establece la Comisión del Opio en Shanghai con el objetivo de tomar medidas para gestionar el comercio y consumo del opio en Asia (Sánchez, 2012), sin embargo, es hasta la firma de la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961 y su Protocolo de Modificación de 1972 que se consolida toda la normatividad como un régimen internacional.

Asimismo, el régimen contiene el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Los organismos encargados de diseñar, implementar y monitorear la aplicación de estos tratados son: la Comisión de Estupeficientes (CE), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (JIFE), la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) que funciona como un ente asesor (Ambos y Núñez, 2017, p. 26).

Los principios bajo los cuales se rige la normatividad internacional son: el deber de fiscalizar y de prohibir, el deber de tipificar, el deber de sancionar y otras medidas complementarias como la extradición (Ambos y Núñez, 2017, p. 43), forjando el carácter prohibicionista y punitivo del régimen de control de drogas (Sánchez, 2012). La Convención Única Sobre Estupeficientes (1961) establece que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad cuando hay casos de cultivo, fabricación, oferta y distribución, entre otras, de drogas ilícitas (Ambos y Núñez, 2017), además, uno de las disposiciones más importantes es que se debe limitar a fines científicos y

médicos la producción, fabricación, exportación e importación, la distribución y el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes (Convención Única Sobre Estupefacientes, 1961).

El Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 introduce algunas novedades como someter a fiscalización nuevos tipos de sustancias de origen sintético, no contempladas en la Convención Única (Sánchez, 2012, p. 16). Asimismo, la Convención de 1988 refuerza el deber de prohibir y de sancionar, estableciendo que las conductas relacionadas con el tráfico ilícito ya no deben depender de la legislación interna de los Estados, sino de las disposiciones de la normatividad internacional (Ambos y Núñez, 2017). El deber de tipificar si queda en manos de los Estados, quienes deben encargarse de establecer la normatividad necesaria para tener un control sobre el porte y consumo de la dosis mínima.

Esta normatividad internacional ha construido unos lineamientos frente a los cuales prácticamente todos los Estados (Sánchez, 2012, p. 5) han juntado esfuerzos. Como se mencionó en el marco teórico, un régimen internacional requiere de un cierto grado de legitimidad para su efectivo funcionamiento (Keohane y Nye, 1988). Para este caso, el 95% de los Estados miembros de la ONU son parte de los tres tratados, lo que supone el 99% de la población mundial (Sánchez, 2012, p. 13). Igualmente, han establecido leyes en sus ordenamientos internos con el objetivo de darle cumplimiento a la normatividad internacional. Esto deja entrever que, si bien todos los Estados se rigen bajo las mismas normas generales, hay enfoques diferenciados o “formas” diversas de implementar el marco jurídico internacional en cada país. El contexto de cada país y la manera en la que el problema de las drogas influye en su estabilidad van a determinar las formas por medio de las cuales se intentará cumplir con los objetivos del marco jurídico internacional.

Es así como Sánchez (2012) diferencia algunos casos, en especial el de Colombia, donde la violencia y la inestabilidad relacionada con la producción y la exportación de cocaína suponen el desafío principal, por encima del consumo (Sánchez, 2012). Igualmente, países como España o Reino Unido, que tienen altos índices de consumo de drogas ilícitas, han logrado desligar el problema de las drogas de la

violencia o la inestabilidad política. De manera que, los grados de sensibilidad y vulnerabilidad que tienen los Estados frente al problema de las drogas varían dependiendo el contexto y la normatividad interna que crea cada jurisdicción para cumplir con los objetivos de la normatividad internacional en materia antidrogas.

2.2. La relación colombo-estadounidense y la lucha antidrogas (1980-2010)

Estados Unidos ha liderado la lucha contra el problema de las drogas a partir de la década de los 70, momento desde el cual ha construido diversas políticas antidrogas especialmente dirigidas a la región andina. En los años 80, Ronald Reagan inició un proceso de securitización de la guerra contra las drogas, implementando algunos programas como Plan Dignidad y Operation Blast Furnance para combatir la producción de drogas en los países andinos (Rosen y Zepeda, 2016, p. 68). Es necesario tener en cuenta que no se puede analizar la lucha contra las drogas y la influencia de Estados Unidos en las políticas antidrogas sin un contexto político e histórico (Bagley, 2001), por lo que la securitización de la guerra contra las drogas se enmarca en un contexto en el que los carteles de las drogas empezaban a consolidar su presencia en el territorio colombiano, aumentando la producción y distribución de la droga.

Aproximadamente el 90% de la cocaína mundial se producía en Colombia, por lo que Estados Unidos centró sus esfuerzos para combatir la producción de las drogas en Colombia, tratando de controlar este fenómeno en un país sumido en la violencia y en un conflicto civil complejo (Crandall, 2008). Estados Unidos comenzaría entonces a influir de manera decisiva en los asuntos domésticos de Colombia, definiendo en gran parte las políticas antidrogas que se deberían tomar y condicionando otros aspectos como la relación económica entre los dos países, a la lucha antidrogas. Es así como la narcotización de la política exterior estadounidense hacia Colombia empieza a influir en otros aspectos de la relación bilateral, como los derechos humanos, los lazos económicos, incluso los intentos del gobierno colombiano de negociar la paz con grupos guerrilleros y paramilitares (Crandall, 2008).

En este escenario se puede evidenciar cómo se va consolidando una relación de interdependencia entre los dos países a partir de un objetivo en común: la lucha contra las drogas. Estados Unidos consideraba al narcotráfico en Colombia como una amenaza que podría afectar su seguridad interna y de la región (Rosen y Zepeda, 2016) mientras que Colombia seguía siendo el mayor productor y distribuidor de drogas en el mundo. Para ambos países era necesario atacar el problema: cuando Washington creía que el gobierno colombiano estaba cooperando en el frente de la droga, las relaciones eran fuertes y el gobierno colombiano fue apoyado; cuando Washington sintió que el gobierno colombiano no estaba actuando apropiadamente, las relaciones se enfriaban rápidamente o incluso se congelaron, como fue el caso durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998). Pero independientemente de si las relaciones entre Washington y Bogotá eran cálidas o frías, la primacía subyacente de la guerra contra las drogas nunca se debilitó (Crandall, 2008).

Este escenario deja entrever una relación de interdependencia asimétrica (Keohane y Nye, 2011) entre los dos países. Era más fácil para Estados Unidos determinar las reglas de juego y manejar la política antidrogas debido a las fuentes de poder con las que contaba. En la década de los 90 acababa la Guerra Fría y el sistema internacional se tornaba unipolar, Estados Unidos sería entonces la potencia que tendría mayor influencia en la agenda política internacional. La relación bilateral entre Colombia y Estados Unidos seguía consolidándose alrededor de la lucha antidrogas, sin embargo, la política exterior de ambos países se empezó a construir bajo condiciones de asimetría, de manera que la capacidad del país débil para la acción autónoma se ve seriamente constreñida por lo que el país más fuerte desempeña un papel más directo y visible en la vida nacional del más débil (Morales y Tickner, 2015).

Esta asimetría en la relación bilateral es más visible durante la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998). Como se mencionó anteriormente, en este periodo las relaciones se congelaron debido a la presunta infiltración del cartel de Cali en la campaña presidencial de Samper; no obstante, las políticas antidrogas impulsadas

por Estados Unidos seguían su curso normal. Samper no tenía más opciones que seguir cooperando, por lo que el gobierno estadounidense, al desconfiar del ejecutivo, empezó a fortalecer sus relaciones con las fuerzas armadas y de policía (Crandall, 2008). Esto explica la debilidad del Estado colombiano para intentar equilibrar la balanza respecto a sus relaciones con Estados Unidos: Washington aprovechó la coyuntura para radicalizar sus políticas antidrogas y Bogotá no tuvo más opción que aceptar la injerencia estadounidense en los asuntos domésticos de Colombia.

Contra todo pronóstico, el gobierno de Samper fue el que más logros tuvo en materia de lucha antidrogas respecto a sus antecesores (Crandall, 2008). Este período marcaría entonces una gran influencia estadounidense en la agenda política colombiana, que además estaba regida por la lucha antiguerrillas promocionada también por EE. UU.

Dadas las alternativas de acción tan escasas y el poder reducido del Estado nacional, se presume que al país le tocó aceptar un bajo perfil y someterse a las directrices de Washington con el fin de evitar el castigo y obtener beneficios materiales que de otro modo no tendría (Morales y Tickner, 2015, p. 191). No obstante, con la administración de Andrés Pastrana (1998-2002) y sus constantes llamadas a Washington para que estableciera programas de cooperación después del fallido proceso de paz del Caguán con las FARC, resulta importante resaltar que la intervención estadounidense en los asuntos internos de Colombia ya no tenía las mismas dinámicas de antes, donde la asimetría se fundamentaba por las fuentes de poder estadounidenses y la debilidad estatal de Colombia debido a crisis internas.

En este nuevo contexto, la internacionalización del conflicto (Borda, 2007) y la intervención por invitación (Tickner, 2007) que promovió Colombia hacia Estados Unidos, empezaron a dilucidar una nueva era para las relaciones colombo-estadounidenses.

La firma del Plan Colombia en el año 2000 es el inicio de esta nueva era. Si bien en un principio Pastrana quería un plan enfocado en los problemas como el conflicto interno y el desarrollo, con la participación de otros países de la comunidad internacional; el gobierno de Clinton cambió la estrategia del Plan Colombia y la enfocó en la lucha contra las drogas. El Plan Colombia representa el enfoque prohibicionista en la región latinoamericana y se hizo a medida de Estados Unidos y fue aceptado por Colombia, ya que necesitaba los recursos (Rosen y Zepeda, 2016); no obstante, Rosen y Zepeda (2016) aclaran que Colombia y EE. UU. cooperaron ya que el primero recibió recursos del segundo, haciendo efectivas las políticas que planteaba el Plan Colombia.

Este proceso de cooperación dilucidó la intervención por invitación (Tickner, 2007) que se consolidaría en los dos gobiernos de Uribe (2002-2006 y 2006-2010). Colombia es el mejor ejemplo de intervención por invitación, en donde el mismo gobierno ha liderado una estrategia de intensa asociación con la potencia que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna del país en lo relacionado con la guerra contra las drogas y la insurgencia (Tickner, 2007, p. 92).

Estados Unidos ya no tenía la necesidad de poner todos sus esfuerzos en intentar intervenir en los asuntos internos colombianos, sino que se empezó a conformar un contexto mucho más abierto que facilitó su injerencia en la política doméstica colombiana. La internacionalización del conflicto (Borda, 2007) conformó junto con la intervención por invitación (Tickner, 2007) un contexto mucho más favorable para la consolidación de una interdependencia entre los dos Estados. Después del 11-S, el Estado colombiano inició una estrategia para que los recursos del Plan Colombia también fueran destinados a la guerra contra las guerrillas, en este sentido, desde la llegada de Álvaro Uribe a la presidencia en 2002, las guerrillas recibieron la connotación de *terroristas*, con el objetivo de que fueran incluidas en las estrategias estadounidenses de lucha contra el terrorismo; igualmente, se inició un proceso de visibilización de la estrecha relación que había entre las guerrillas y la producción y distribución de las drogas (Borda, 2007), por lo que el gobierno colombiano logró

que Washington viera a las guerrillas como una amenaza para su seguridad, además del narcotráfico.

Durante el período 2002-2008, Colombia recibió más de US\$6.000 millones por parte de Estados Unidos (Morales y Tickner, 2015, p. 192) y, según Morales y Tickner (2015), Colombia ha logrado racionalizar su asimetría con respecto a Estados Unidos y ha logrado utilizarla a su favor para atraer recursos económicos y militares que necesita para afrontar los problemas de seguridad internos.

No obstante, a pesar de los éxitos sustanciales del Plan Colombia y de las políticas de “seguridad democrática” de Uribe, para el año 2010 Colombia siguió siendo el principal productor de hoja de coca y cocaína refinada de en los Andes (Rosen y Zepeda, 2016, p. 76). De manera que el problema aún está latente y resulta necesario establecer cuáles han sido las medidas que se han tomado desde 2010, con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia y de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2008.

2.3 Las políticas antidrogas de Juan Manuel Santos

Si bien las políticas antidrogas de los dos gobiernos de Uribe, de los cuales Juan Manuel Santos fue el ministro de defensa en su segundo período (2006-2009), habían permitido una reducción en los cultivos de uso ilícito y diversas derrotas militares a los grupos guerrilleros lo cual abría las puertas a una posible salida negociada al conflicto armado; Colombia seguía siendo el principal productor de hoja de coca y cocaína en el mundo, y aunque las rutas del narcotráfico habían cambiado, era innegable el posible retorno de éstas.

El gobierno colombiano comenzó a establecer la idea de reevaluar la política de drogas mundial que se rige bajo el enfoque prohibicionista, aduciendo que es necesario valorar nuevos enfoques que permitan obtener mejores resultados, teniendo en cuenta que tanto la producción como el consumo han aumentado en los últimos años (UNODC, 2017). De esta manera, hay dos temas clave en los que ha habido giros políticos importantes en la política exterior colombiana: el inicio de una política de exportación de seguridad y la transformación del tradicional

prohibicionismo colombiano en materia de drogas ilícitas (Borda y Morales, 2016, p. 240).

Colombia se ha destacado en escenarios multilaterales como Naciones Unidas y la OEA, enarbolando, proponiendo y haciendo imperar principios como el de corresponsabilidad, que han permitido y propiciado que cada vez más países inscriban su lucha contra las drogas y el narcotráfico en un enfoque prohibicionista (Dangond, 2016, en Pastrana y Gehring, p. 281).

En noviembre de 2011, Santos se reunió con el Primer Ministro británico David Cameron y aprovechó para reiterar que es necesario analizar todas las posibilidades que están sobre la mesa respecto al flagelo que representa el problema de las drogas para el mundo, mencionando que *“la cocaína está matando a mi país”* (Archivo El Tiempo, 20 de noviembre de 2011), igualmente, el presidente Santos instó varias veces a darle un giro a la política antidrogas, como fueron los discursos que dio en el Foro Políticas de Drogas en 2014 y en la Conferencia Internacional para el Control de Drogas en 2015 en la que recalcó que *“en Colombia, promovemos, aquí y en todas partes, una solución integral, que ataque todos los eslabones de la cadena del narcotráfico de forma diferenciada. Frente a los consumidores... prevención y programas de salud pública. Frente a los cultivos... erradicación -ojalá voluntaria- y sustitución de cultivos”* (Presidencia, 2015).

Es necesario recordar también que, el reporte reciente de la Organización de Estados Americanos –OEA– representa un avance en la solución al tema de las drogas porque algunos países han reconocido que la Guerra contra las Drogas ha sido un fracaso y que los países tienen que cambiar la estrategia hasta ahora implementada (Rosen y Zepeda, 2016, p. 79). “El paradigma de ‘Guerra contra las Drogas’ que durante décadas fue defendido por Estados Unidos como la estrategia indicada para el combate del narcotráfico en la región está en crisis. Así quedó demostrado en la última Asamblea General de la OEA, en la que por primera vez se cuestionó la postura norteamericana y se debatieron alternativas de políticas antinarcóticos” (Barassi, 2013, en: Rosen y Zepeda, 2016, p. 79).

En el Foro “Nuevos Retos de la Política Antidrogas de Colombia” en enero de 2016, Santos mencionó que *“nosotros le propusimos al mundo ya hace algunos años que teníamos que reevaluar la estrategia a nivel mundial y tiene que ser a nivel mundial porque Colombia sola no puede, ningún solo puede, tiene que ser un enfoque multilateral, un enfoque mundial, un enfoque global para poder ser más efectivos”* (Presidencia, 2016).

En la ONU en abril de 2016 en el marco de la UNGASS, hizo énfasis en que *“debemos reconocer, con la mano en el corazón, que -así como NO tenemos un mundo libre de alcohol, ni libre de tabaco, ni libre de violencia- NO tendremos un mundo libre de drogas. Pero hay una gran gama de opciones que podemos explorar para mejorar nuestro desempeño frente a este flagelo, protegiendo al ser humano y brindando oportunidades a las comunidades campesinas presas del negocio del narcotráfico. Colombia NO aboga por la legalización de las drogas ilícitas”* (Presidencia, 2016), y en el discurso de aceptación del Nobel de Paz en diciembre de 2016 señaló: *“la forma como se está adelantando la guerra contra las drogas es igual o incluso más dañina que todas las guerras juntas que hoy se libran en el mundo. Es hora de cambiar de estrategia”* (Revista Semana, 10 de diciembre de 2016).

Es evidente que, en todos los discursos, el presidente Santos llama a una convergencia por parte de todos los actores del sistema internacional alrededor de la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas, teniendo en cuenta que el problema de las drogas es un tema propio de la gobernanza global, ya que es de carácter internacional y donde interactúan diferentes actores de diferentes niveles.

Igualmente, estos discursos representan la legitimidad con la que cuenta el gobierno colombiano para posicionar este tema en la agenda política global. Después de cuatro décadas de guerra contra las drogas (Páez, 2012) y de ser un referente en la lucha contra las drogas y guerrillas, el mismo gobierno colombiano acepta las repercusiones que ha traído consigo la guerra contra las drogas en el país, acepta también que por cumplir con los objetivos de estas políticas se “ha derramado

sangre” en el territorio, lo cual, para el gobierno, es motivo suficiente para hacer un llamado a la transformación del enfoque prohibicionista. En este sentido, Santos recalca en la ONU que *“el éxito relativo de nuestro país, de Colombia, ha tenido un precio muy alto que pagamos con la vida y la sangre de varios de nuestros mejores policías, nuestros mejores jueces, nuestros mejores periodistas, nuestros mejores soldados, nuestros mejores dirigentes políticos”* (Presidencia, 2016).

Se empezó a promover entonces un enfoque desde los derechos humanos y la salud pública. En 2012 inician los diálogos de paz con la entonces guerrilla de las FARC, y el problema de las drogas fue crucial desde el inicio de las conversaciones, convirtiéndose en uno de los puntos del Acuerdo Final. En 2015, Juan Manuel Santos anuncia una nueva estrategia de control de las drogas que resulta de las conversaciones en La Habana y que reduce la atención en la erradicación forzada de coca y amplía los esfuerzos en intervención, policía rural, persecución de organizaciones criminales, anti lavado de activos, desarrollo alternativo, proyectos de infraestructura y desarrollo de inversión social (SIMCI, 2016, p. 19).

La nueva política antidrogas de Colombia empezaría a tomar forma con la suspensión de las aspersiones aéreas con glifosato en 2015 por parte del Consejo Nacional de Estupefacientes (El País, 2015). En la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS por sus siglas en inglés) en 2016, el presidente Santos mencionó que *“éramos el único país que asperjaba el glifosato para combatir los cultivos de droga. Esto no significa, en absoluto, que estemos bajando la guardia frente a la siembra de estos cultivos, sino un cambio de énfasis. Lo que queremos ahora es incrementar aún más la erradicación manual y -sobre todo- poner en marcha una estrategia mucho más efectiva de sustitución de cultivos”* (Presidencia, 2016). Igualmente, la decisión del presidente Santos de reglamentar la producción y exportación del cannabis con fines científicos y medicinales (Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 2467 de 2015) abrió las puertas para que se abriera el debate sobre la histórica criminalización que ha tenido la siembra del cannabis en el mundo.

Es importante también, mencionar que, a pesar de que Colombia sigue siendo uno de los principales países productores de drogas (de cocaína principalmente, pero también de marihuana y heroína), las cifras recientes sobre consumo de drogas en el país muestran un aumento que demanda la misma atención de las autoridades que la que tienen los temas de producción y tráfico de drogas. Las encuestas sobre consumo de drogas en Colombia muestran que este ha venido aumentando a tasas preocupantes (Comisión Asesora para la Política de Drogas de Colombia, 2015); por lo que este tipo de medidas anteriormente mencionadas también se rigen bajo las nuevas lógicas del problema de las drogas en el país: en Colombia ya no solo produce la droga y es de donde se distribuye, sino que también se está consumiendo internamente.

Con la firma del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC, se consolidan la política antidrogas en el punto 4 del acuerdo “solución al problema de las drogas ilícitas” y así, la nueva apuesta colombiana por darle un giro al enfoque prohibicionista que había predominado a lo largo de la historia, conformando así un reto para la relación bilateral con Estados Unidos, país con el que había combatido este problema desde el enfoque prohibicionista y que ahora ha venido intentando convencer.

3. CAPÍTULO II: EL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO COLOMBIANO Y LAS FARC: UN GIRO EN LA RELACIÓN COLOMBO-ESTADOUNIDENSE

3.1 La solución al problema de las drogas ilícitas en el Acuerdo de Paz

El Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC contempla 6 puntos que, a consideración de las partes, son las causas estructurales del conflicto y las medidas que se deben tomar para construir una paz estable y duradera. Se encuentran los siguientes puntos (en orden): la Reforma Rural Integral, Participación Política y Apertura Democrática, el Fin del Conflicto, Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, y la Implementación, Verificación y Refrendación.

El punto 4 “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” reconoce que la presencia de cultivos ilícitos es consecuencia de la pobreza en el campo, las condiciones de marginalidad de los territorios afectados, una débil presencia institucional y la persistencia de grupos armados ilegales; el punto también reconoce que el problema de la producción de drogas no se limita a los cultivos ilícitos, y que su atención requiere desarrollar estrategias frente al consumo de drogas, la producción, el tráfico y el lavado de activos (SIMCI, 2016, p. 19). Igualmente, las partes reconocen que este es un proceso dinámico que debe responder a los consensos de la sociedad y de la comunidad internacional (Acuerdo Final, 2016, p. 100), razón por la cual ha habido espacios de diálogo sobre las nuevas tendencias en materia de lucha antidrogas, como fue el desarrollo de la UNGASS en 2016.

La “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas” gira en torno a 3 grandes programas: los Programas de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, el Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública y el Programa que da Solución al Fenómeno de Producción y Comercialización de Narcóticos (Acuerdo Final, 2016). Los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito se registrarán bajo el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), éste hace parte de la reforma rural integral y se rige por los siguientes principios: a) integración a la reforma rural integral, b) Construcción conjunta participativa y concertada, c) enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio, d) respeto y aplicación de los principios y normas del Estado social de Derecho y convivencia ciudadana y sustitución voluntaria (Acuerdo Final, 2016, p. 102).

Igualmente, el Programa de Prevención del Consumo y Salud Pública contempla la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, con un enfoque de salud pública y de derechos humanos que además contemple un Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas, todo con un enfoque de género y enfoque territorial.

Por último, se constituyen algunas estrategias para darle solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos. Se establecen mecanismos para lograr una judicialización efectiva, una estrategia contra los activos involucrados en

el narcotráfico y el lavado de activos y una estrategia de lucha contra la corrupción. En este escenario, el gobierno se compromete a crear espacios de diálogo en el marco de las organizaciones regionales, OEA, UNASUR y CELAC, con el fin de avanzar en la construcción de consensos en torno a la política de lucha contra las drogas. Igualmente, el Gobierno Nacional, para la promoción, preparación y realización de la conferencia internacional y de los escenarios regionales, convocará espacios de diálogo y reflexión a nivel nacional y local (Acuerdo Final, 2016, p. 123).

La implementación de estos programas y estrategias comenzó en enero de 2017, cuando el gobierno nacional puso en marcha lo acordado en La Habana, partiendo de la desmovilización y entrega de armas por parte de las FARC. No obstante, se han presentado diversos problemas con la implementación, contexto que empezó a preocupar al gobierno estadounidense, en el marco de la posesión de Donald Trump como presidente del país norteamericano el 20 de enero de 2017.

3.2 Avances y dificultades de la implementación

La firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC pautó el inicio de una nueva era para la lucha antidrogas en el país. El punto 4 del Acuerdo constituye en sí mismo la nueva política antidrogas a la que el gobierno colombiano le apostó y por la cual ha salido a promover una revisión del enfoque prohibicionista en las diferentes instancias internacionales. Después de varios tropiezos, el gobierno de Santos puso en marcha la implementación del Acuerdo de Paz en enero de 2017; sin embargo, en el tema de lucha antidrogas, ya se venía abonando el terreno para obtener apoyos de la comunidad internacional, con el objetivo de legitimar el cambio de la política antidrogas que contendría el Acuerdo Final.

Como se mencionó en apartados anteriores, el gobierno colombiano empezó a participar en foros internacionales promoviendo una revisión del enfoque prohibicionista en aras de cambiar ciertas estrategias y darle un giro a las políticas antidrogas que se venían implementando hasta el momento. La participación de Colombia en estos foros internacionales le permitió sumar apoyos de Estados como México y Guatemala, además de conformar alianzas con países con posiciones

afines para darle un mayor respaldo a la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas (ODC, 2016). Esta intención se materializó en la realización de la UNGASS el 19, 20 y 21 de abril de 2016 en Nueva York.

Los resultados de la UNGASS son desalentadores para algunos y alentadores para otros, sin embargo, se consideran una decepción para todos aquellos que prefieren un enfoque centrado en los derechos humanos y no en la criminalización (Ambos y Núñez, 2017, p. 50). Se logró llegar a acuerdos sobre el posicionamiento de los DDHH en el centro de las políticas antidrogas, se da un reconocimiento al enfoque de salud pública como una herramienta para la lucha antidrogas, se abrió paso a una visión amplia e integral del desarrollo alternativo como una estrategia que contribuye al desarrollo sostenible, más allá de las medidas de control de oferta, se reconoce la protección de los derechos étnicos y culturales, se destaca un avance en torno a la necesidad de aplicar la proporcionalidad de las penas para los delitos relacionados con el problema de las drogas y se reconoce la autonomía de los Estados para implementar con mayor flexibilidad los tratados internacionales sobre drogas (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, p. 182).

También se frustraron los intentos de algunos países, entre esos Colombia, por posicionar temas como la primacía de los tratados de Derechos Humanos sobre los tratados de Drogas, la eliminación de la pena de muerte para delitos de drogas, la despenalización del consumo, el reconocimiento del daño causado por la guerra contra las drogas, el reconocimiento de la imposibilidad de mantener como propósito de la política mundial de drogas la eliminación de la oferta y la demanda de las drogas y el establecimiento de un grupo de expertos para formular recomendaciones, basadas en la evidencia, y la mejor manera de abordar el problema mundial de las drogas al 2019 (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016, p. 183).

Este proceso de discusión deja entrever la reticencia que sigue teniendo la comunidad internacional por darle un giro al enfoque prohibicionista. Si bien en los últimos años la necesidad de reevaluar este enfoque ha sido más recurrente, el régimen internacional de la lucha contra las drogas sigue prevaleciendo sobre las

intenciones de algunos Estados de cambiarlo. Estados Unidos es uno de esos actores que ha influido para que el statu quo se mantenga, aduciendo el aumento en la producción, distribución y el consumo que se ha presentado en los últimos años.

No obstante, el gobierno colombiano comenzó a implementar en 2017 las nuevas estrategias de lucha antidrogas que contiene el Acuerdo de Paz. La Dirección de Atención Integral de Lucha Contra las Drogas Ilícitas de la Consejería del Postconflicto, inició una serie de acercamientos y diálogos con algunas comunidades de pequeños productores de coca, con la finalidad de explorar la disposición de dichos sectores a participar en una estrategia de sustitución voluntaria y concertada de los cultivos ilícitos. Esa actividad exploratoria condujo a la suscripción de algunos acuerdos colectivos (Vichada y del Departamento de Córdoba) (UNODC, 2017, p.141).

Dichos procesos culminaron en el año 2017 con la suscripción de 34 acuerdos colectivos, de los cuales algunos tienen un alcance regional, (municipios de Córdoba y Nariño), otros tienen un alcance departamental (Putumayo) y otros tienen cobertura municipal. En principio, la cobertura de dichos acuerdos es de 76.991 familias que controlan 76.065 hectáreas de coca (UNODC, 2017, p. 142).

Por otro lado, como se mencionó anteriormente, se crea el Programa Nacional Integral de Cultivos ilícitos– PNIS con base en el decreto 896 de 2017. Este decreto aporta la base jurídica para el control de los cultivos ilícitos, facilita la coordinación interinstitucional en las intervenciones y proporcionará apoyo financiero y técnico a los pequeños cultivadores para que puedan hacer el tránsito hacia la legalidad en el marco de la superación de las vulnerabilidades de los territorios afectados. Igualmente se trabaja en la formulación y ejecución del Programa de Seguimiento Judicial al Tratamiento de Drogas en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) (UNODC, 2017).

El “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de drogas” fue aprobado por el Consejo Nacional de Estupefacientes con Resolución No. 007 de 2015 y lo más importante es que adopta los enfoques de

salud pública y derechos humanos y se alinea con la proyección temporal del Plan Decenal de Salud Pública y Justicia. Para lograr el objetivo el Plan propone cinco componentes estratégicos: 1) Fortalecimiento institucional, 2) Promoción de la convivencia y la salud mental, 3) Prevención, 4) Reducción de riesgos y daños y 5) Tratamiento. el Sector Seguridad y Defensa ha venido implementando la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico, la cual cuenta con cinco objetivos estratégicos i) Erradicación integral de cultivos ilícitos, ii) Fortalecimiento de la interdicción integral marítima, fluvial, aérea y terrestre, iii) Fortalecimiento de la investigación, judicialización, extinción del derecho de dominio y lavado de activos y iv) Prevención integral en la producción, tráfico, consumo de sustancias psicoactivas y provocación de entornos violentos y v) Cooperación internacional (UNODC, 2017, p. 144).

Los esfuerzos del gobierno colombiano se traducen en cifras sobre las incautaciones de cocaína y la destrucción de infraestructura para la producción de droga. Sin embargo, los cultivos de coca siguen aumentando, se estima que la producción potencial de base de cocaína pasó de 797 tm (toneladas métricas) en 2015 a 1.069 tm en 2016 (UNODC, 2017), es necesario aclarar que el informe que evalúa la producción de hoja de coca y de base de cocaína en el año 2017, saldrá en julio de 2018. No obstante, como se mencionó en la introducción, según la DEA para 2017 los cultivos habrían aumentado a 188.000 has, y advirtió que el 92% de la cocaína que fue incautada en Estados Unidos entre 2015 y 2016 provenía de Colombia (DEA, 2017).

Este escenario plantea diversos retos para el gobierno colombiano, entre los que se encuentran los diversos pronunciamientos por parte del gobierno estadounidense mostrando su preocupación por el aumento de los cultivos ilícitos en Colombia, lo cual ha generado numerosos choques entre los dos gobiernos. De manera que es necesario establecer cuál es la visión que tiene el gobierno estadounidense respecto a la política de drogas que se ha venido desarrollando en Colombia, para después establecer qué tanto incide la interdependencia que existe entre estos dos países en la consecución de los objetivos que ha planteado el gobierno colombiano con la implementación de la nueva política antidrogas desde un enfoque de salud pública.

3.3 La posición del gobierno estadounidense

El presidente Juan Manuel Santos inició a promover el cambio en el enfoque de la lucha antidrogas cuando Obama era el presidente de Estados Unidos. En este contexto, resultó un poco más fácil establecer canales de comunicación entre Bogotá y Washington para posicionar este tema en la agenda de los dos países. Sin embargo, con el paso del tiempo Obama no cambió las tácticas fallidas en la Guerra contra las Drogas. Sin embargo, ha tratado de mejorar su reputación o soft power en la región. La solución a los problemas del narcotráfico demanda cooperación entre los países en la región, y Obama se ha dado cuenta de que no puede intimidar a otros países con el poder de Estados Unidos; no ha confrontado ni implementado nuevas estrategias, argumentando que la legalización de las drogas no es la respuesta, pues impulsaría su comercio masivo, y sin límites las condiciones podrían ser más dañinas que las actuales (Rosen y Zepeda, 2016, p. 78).

Si con la administración de Obama no fue fácil para el gobierno colombiano poner el debate de la crisis del prohibicionismo sobre la mesa, con la llegada de Donald Trump a la presidencia en 2017, estos intentos se dificultarían aún más. Estados Unidos ha liderado la lucha contra las drogas desde los años 70 y, en ese sentido, ha promovido el enfoque prohibicionista en todo el mundo, por lo que el gobierno de Trump no sería la excepción para seguir ahondando en políticas represivas para abordar el problema de las drogas.

La primera crisis de la relación bilateral surge en marzo de 2017, cuando se dio a conocer el informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, el cual demostraba un aumento del área de coca cultivada en Colombia del 39% para el año 2016 (JIFE-ONU, 2017), estos datos se tradujeron en la visita del entonces Subsecretario para Asuntos Internacionales de Narcóticos, William Brownfield, a la Casa de Nariño. Si bien no hubo un comunicado de prensa posterior a la reunión que sostuvo con el presidente Santos, se dio a conocer que el gobierno estadounidense estaba planeando recortar en un 37% los recursos del programa de ayuda del Departamento de Estado (El País, 2017). Al respecto, el gobierno colombiano mencionó que seguía tomando las medidas necesarias para contrarrestar este aumento en los cultivos.

Sin embargo, meses después, en agosto de 2017, el mismo Brownfield se pronunció respecto al continuo aumento de los cultivos de coca en Colombia, aduciendo que podrían haber “problemas políticos y bilaterales” si no se ataja el aumento de los cultivos ilícitos (EFE, 2017). Esto sucedía mientras que en congreso estadounidense se debatía la propuesta presupuestaria de los republicanos de la Cámara baja para el año fiscal 2018 que condiciona el 30 % de los fondos -que ascenderían a 336 millones de dólares- a que el país andino reduzca sus cultivos de coca (EFE, 2017).

Apenas un mes después de este pronunciamiento, el 13 de septiembre de 2017, Donald Trump amenazó a Colombia con designarlo como uno de los países que ha fallado en cumplir sus obligaciones internacionales contra el narcotráfico (CNN, 2017), lo cual implicaría una desertificación que desencadenaría un recorte de grandes magnitudes a los fondos que recibiría Colombia en el año 2018. Esta coyuntura desencadenó una crisis interna y prendió las alarmas sobre la manera en la que se venía implementando la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el país.

Ese mismo año, Trump declaró la emergencia nacional de salud pública por la epidemia de opioides, señalando: *“examinaré el potencial del gobierno federal para presentar demandas importantes contra los malos actores. Lo que tienen y lo que le están haciendo a nuestra gente es inaudito. Vamos a presentar algunas demandas muy importantes contra personas y contra empresas que perjudican a nuestra gente. Y eso comenzará a tener lugar muy pronto (...) También tenemos que trabajar con otros países para detener estos medicamentos donde se originan. No tenemos opción. Tenemos que trabajar con otros, tenemos que unirnos, porque tienen problemas similares a los que tenemos. Algunos países tienen problemas más grandes que nosotros. Si ese país es China, si es un país de América Latina, no hace ninguna diferencia. Vamos a trabajar con todos ellos. Llevamos la lucha directamente a los criminales en lugares donde están produciendo este veneno”* (The White House, 26 de octubre de 2017).

En el discurso de Estado de la Unión en enero de 2018, Donald Trump mencionó que *“en 2016 perdimos a 64,000 estadounidenses por sobredosis de drogas. 174*

muertes por día. Siete por hora. Debemos ser mucho más severos con los traficantes de drogas si queremos tener éxito en detener este flagelo. Mi administración se compromete a luchar contra la epidemia de drogas y ayudar a darles tratamiento a quienes lo necesitan. La lucha será larga y difícil, pero, como siempre hacen los estadounidenses, nosotros prevaleceremos” (The White House, 30 de enero de 2018).

En febrero de 2018, el entonces Secretario de Estado Rex Tillerson visitó Colombia y mantuvo una reunión con el presidente Santos y la canciller Holguín. En este escenario, Juan Manuel Santos aprovechó para resaltar que entre 2017 y lo que va del 2018 se han erradicado forzosamente 54 mil hectáreas; mencionó que se sobre cumplió la meta y para finales de este año se espera llegar a las 115 mil hectáreas; igualmente precisó que se han firmado acuerdos colectivos con más de 124 mil familias y más de 30 mil ya están sustituyendo (Cancillería, 2018). Posteriormente, en marzo de 2018 el Congreso estadounidense aprobó el presupuesto de asistencia para Colombia, manteniéndolo y haciendo caso omiso a las peticiones de Trump de reducirlo (El Tiempo, 2018).

Posterior a esta decisión, salió el Informe sobre la Estrategia de Control Internacional de Narcóticos del Departamento de Estado. En este se vuelve a instar a Colombia a seguir luchando contra el narcotráfico, pero se vuelven a poner sobre la mesa las preocupaciones que tiene el gobierno de Estados Unidos frente al constante aumento de los cultivos ilícitos en el país; según Estados Unidos, el 90% de la cocaína que llega a su territorio es de origen colombiano (El Espectador, 2018).

Los discursos de Trump representan un llamado constante a los ciudadanos estadounidenses y a la comunidad internacional para ahondar en la lucha contra el problema de las drogas. Reconoce los flagelos del consumo de drogas ilícitas, pero no de la guerra contra las drogas como si lo ha hecho el gobierno colombiano; lo cual evidencia que, para EE.UU., su principal problema es el consumo, que se deriva de los fracasos que ha habido con la disminución de los cultivos ilícitos y la incautación de las drogas, así como con el desmantelamiento de organizaciones

criminales. Por estos motivos, el presidente hace el llamado a seguir combatiendo a los traficantes de droga, reafirmando así, la criminalización y el factor punitivo que siempre ha prevalecido en el enfoque prohibicionista para la lucha antidrogas.

No obstante, es necesario resaltar que, con la declaración de la emergencia nacional de salud pública por la epidemia de opioides, se reconoce que no solo se debe atacar al traficante, sino que también se debe brindar asistencia integral al consumidor, abriendo un poco el debate sobre la implementación de un enfoque de salud pública en la lucha antidrogas. Igualmente, el llamado que hace a la comunidad internacional reafirma el hecho de que el problema de las drogas tiene un carácter transnacional y que se debe entender desde la gobernanza global. Sin el trabajo conjunto de todos los actores involucrados en el problema, cualquier política antidrogas no logrará obtener los resultados deseables.

Estos diversos momentos de crisis en la relación bilateral demuestran que Colombia aún está en deuda con sus deberes con la lucha antidrogas y que Trump aún tiene intenciones de desertificarlo en materia de lucha contra las drogas, por lo que el gobierno colombiano sigue bajo la mira del gobierno estadounidense.

3.4 Dificultades para consolidar la política antidrogas colombiana

Como se expuso en el primer capítulo, históricamente Colombia ha mantenido una estrecha relación con Estados Unidos y ésta ha girado, más que todo, en torno a la seguridad y la lucha antidrogas. Si bien la influencia estadounidense en los aspectos de política doméstica e internacional de Colombia ha sido una constante, desde la firma del Plan Colombia en el año 2000 se empezó a evidenciar que el Estado colombiano no mostraba reticencia a la intromisión estadounidense en su política interna e internacional, y que, además, buscaba al país norteamericano y lo invitaba a que hiciera parte de la toma de decisiones políticas.

Tanto la internacionalización del conflicto (Borda, 2007) como la intervención por invitación (Tickner, 2007) a Estados Unidos por parte del gobierno colombiano configuraron una relación bilateral asimétrica entre los dos Estados. No obstante, la diversificación geográfica, temática y de instrumentos de inserción, además de la

desecuritización de la agenda durante el mandato del presidente Santos (Pastrana y Vera, en Jost, 2012), son hechos que, aunque con debilidades (Pastrana y Vera, en Jost, 2012), demuestran la intención del gobierno Santos de desligarse un poco de esa relación asimétrica que tenía Colombia con Estados Unidos en gobiernos anteriores.

Muchos de los logros que había obtenido desde 2011 cuando inició a posicionar este tema en la agenda política internacional, conformando escenarios internacionales de debate como la UNGASS en 2016, se estarían viendo afectados debido a la reticencia del gobierno estadounidense para aceptar políticas más flexibles en materia de lucha antidrogas.

En primer lugar, la política de drogas que propone Colombia proveniente del Acuerdo de Paz choca con el régimen internacional para el control de las drogas ilícitas. El régimen es punitivo, al consolidarse la idea de que la eliminación de drogas será alcanzada mediante el establecimiento de medidas de control de carácter penal (Sánchez, 2012); la erradicación voluntaria y sustitución de los cultivos ilícitos iría entonces en contravía de las medidas punitivas que promueve el régimen. Además, el régimen ha tenido gran énfasis en la criminalización, por lo que la imposición de sanciones (Ambos y Núñez, 2017, p.33) a la que deben comprometerse los Estados respecto a los delitos en materia de drogas, chocarían con el acuerdo al que llegó el gobierno colombiano y las FARC de establecer el narcotráfico como delito conexo con el de rebelión, como lo ratificó la Corte Suprema de Justicia de Colombia en 2015 (EL Tiempo, 24 de septiembre de 2015).

En esta medida, estas iniciativas por cambiar el enfoque prohibicionista, han encontrado una gran resistencia en el seno de las instituciones encargadas de administrar el régimen de control, en particular por parte de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (Sánchez, 2012). Esto quedó de nuevo plasmado en la UNGASS 2016 donde ni Rusia ni China mostraron ningún interés por hacer cambios, sino que propugnaron por mantener el statu quo (Ambos y Núñez 2017, p. 49). La visión de criminalizar es defendida férreamente por los organismos de control de las Naciones Unidas, quienes se muestran reacios ante

un posible cambio en el enfoque actualmente vigente: el prohibicionismo punitivo (Sánchez, 2012).

En segundo lugar, Estados Unidos es el país que ha liderado la consolidación del régimen internacional del control de drogas ilícitas; igualmente, ha sido el aliado más importante para Colombia en temas de seguridad y lucha antidrogas. Los constantes pronunciamientos del gobierno de Trump frente al aumento de los cultivos ilícitos y el consumo de drogas ilícitas en su país han puesto en duda la efectividad de las políticas antidrogas que ha venido implementando Colombia desde 2017. Además, en el anterior apartado se evidenció que los recursos que provee Estados Unidos a Colombia para la lucha antidrogas son la principal fuente de poder con la que cuenta el gobierno de Trump para seguir incidiendo en la política doméstica colombiana.

El contexto internacional también parece desfavorable para intentar construir un nuevo enfoque para la lucha antidrogas. Según el Informe Mundial Sobre las Drogas de 2017, la prevalencia del consumo en la población en general y las pruebas realizadas en el entorno laboral indican que el consumo de esa sustancia aumenta en los Estados Unidos. En Europa se han detectado signos incipientes de aumento del consumo de cocaína al analizar las aguas residuales en determinadas ciudades, y el consumo aumentó el 30%, como mínimo, durante el período 2011-2016. También se incautan más remesas de cocaína. A nivel mundial la incautación de cocaína aumentó el 30% en 2015, lo que entrañó un volumen sin precedentes de 864 t (en diversas concentraciones). En América del Norte aumentó el 40% (a 141 t), y en Europa, el 35% (a 84 t) (UNODC, 2017).

4. CAPÍTULO III: LA INTERDEPENDENCIA COLOMBO-ESTADOUNIDENSE Y LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO ENFOQUE PARA LA LUCHA ANTIDROGAS

Ya se han señalado los acercamientos que han tenido Colombia y Estados Unidos en la implementación de las políticas antidrogas a lo largo de la historia y, en especial, desde el inicio de la implementación del punto 4 del Acuerdo de Paz. Igualmente, se esbozaron las aproximaciones multilaterales que ha tenido Colombia

con otros Estados y organizaciones internacionales para promover cambios en el enfoque para la lucha antidrogas, enfatizando en los escenarios internacionales que ha usado el gobierno colombiano como plataforma para promover este cambio en miras a lograr consolidar una transformación de las directrices del régimen internacional para el control de las drogas ilícitas.

En este capítulo se realizará un balance sobre lo que ha sido la relación colombo-estadounidense en especial desde la implementación del enfoque de salud pública en Colombia. Partiendo de las características que plantean Keohane y Nye (1988) sobre las relaciones de interdependencia compleja, se plantea la idea de que existe una interdependencia mutua entre los dos Estados puesto existen canales de comunicación variados, permitiendo una diversificación de la agenda política y, además, hay una ausencia de la fuerza militar en la relación bilateral. Además, ambos países tienen características que los hacen vulnerables y sensibles respecto a las acciones del otro. Esto, con el objetivo de establecer qué tanta incidencia tiene la interdependencia colombo-estadounidense en la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas.

4.1 La interdependencia compleja entre Colombia y Estados Unidos

La interdependencia colombo-estadounidense ha estado marcada por una relación asimétrica, en especial en el espectro económico. La balanza comercial entre los dos países demuestra la gran dependencia que tiene el mercado colombiano hacia el estadounidense. Estado Unidos es el principal socio comercial de Colombia: en 2016, Colombia exportó a Estados Unidos US\$10.210.941.731 y en 2017 US\$10.553.224.027, mientras que recibió importaciones de Estados Unidos por US\$11.877.944.134 en 2016 y por US\$12.014.497.552 (DANE, 2018). En este sentido, Colombia sigue dependiendo del mercado estadounidense, y el mercado colombiano sigue presentando un déficit respecto al de Estados Unidos.

Esta interdependencia económica fija el margen de maniobra que tiene el gobierno colombiano para intentar reducir su dependencia hacia Estados Unidos. En estos términos, la interdependencia económica tan estrecha que rige la relación colombo-

estadounidense determina la influencia que tiene el país norteamericano sobre el gobierno colombiano.

Estados Unidos y Colombia han construido una relación interdependiente en materia de lucha antidrogas en tanto éste es un fenómeno transnacional y ligado a la gobernanza global que influye en sus gobiernos, afectando la estabilidad del Estado y la seguridad del mismo, afectando así la autonomía para la construcción de políticas domésticas e internacionales. Keohane y Nye (2011) plantean la estrecha relación que existe entre la interdependencia compleja y los regímenes internacionales. La relación de interdependencia entre Colombia y Estados Unidos tiene como fundamento los tratados de cooperación y los fondos que recibe Colombia anualmente por parte de EE.UU. para la lucha antidrogas, entre otras cosas. Además, ambos países cuentan con una legislación interna que cimienta los principios bajo los cuales se implementarán las políticas antidrogas. De manera que el régimen internacional para el control de las drogas ilícitas se ha traducido en la legislación interna de ambos países y en la cooperación que existe para afrontar el problema de las drogas.

La interdependencia colombo-estadounidense ha sido asimétrica en tanto responde a lógicas centro-periferia; además, la interdependencia muy rara vez es simétrica en el sentido de que afecta por igual a todas las partes (Keohane y Nye, 1988, p. 27). No obstante, con la existencia de múltiples canales de comunicación, la diversificación de la agenda y la ausencia de la fuerza militar, en los últimos años el gobierno colombiano ha intentado balancear esta asimetría, buscando apoyos de países vecinos y de Europa principalmente.

La primera característica de la interdependencia compleja que plantean Keohane y Nye (1988) es la existencia de múltiples canales de comunicación entre los actores. Estados Unidos y Colombia, al tener una relación tan estrecha históricamente, han ido consolidando ciertos canales que permitieron a los dos países distanciarse recíprocamente uno del otro, entre otras cosas, porque Estados Unidos ha sido el principal aliado geoestratégico de Colombia (Sánchez y Monroy, en Jost, 2012). La diplomacia ha jugado un factor determinante para el fortalecimiento de la relación

bilateral y se ha logrado consolidar un contexto favorable para que los dos países ya no solo tengan contacto por medio de organismos oficiales, sino que los empresarios y la misma sociedad civil han construido canales para facilitar la comunicación entre los dos países.

En un segundo lugar, la diversificación de la agenda y la ausencia de una jerarquía estable (Keohane y Nye, 1988) han permitido que los dos países transitaran de una relación meramente asimétrica, a una mucho más balanceada, donde los esfuerzos del gobierno Santos por entablar relaciones más cercanas con los países vecinos, han permitido que la influencia estadounidense en los asuntos domésticos disminuya en gran medida. Esto ha permitido que las relaciones bilaterales y multilaterales de Colombia frente a otros Estados y organizaciones conformen un escenario menos asimétrico.

Por último, la ausencia de la fuerza militar comenzó a evidenciarse desde la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de la república en 2010. Si bien desde la implementación del Plan Colombia los temas relacionados con la seguridad, capacitación e innovación de las FFMM y la lucha contrainsurgente controlaban la agenda bilateral, la fuerza militar nunca fue una opción para alguno de los dos países a la hora de dirimir problemas bilaterales. Los canales diplomáticos comenzaron a solidificarse y las empresas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil entraron a jugar un papel importante en la relación colombo-estadounidense.

Por otro lado, la vulnerabilidad y sensibilidad que plantean Keohane y Nye (1988), evidencian la interdependencia que existe entre los dos países. La vulnerabilidad se representa con la desventaja que tienen los actores internacionales al continuar experimentando costos impuestos por acontecimientos externos, aún después de haber modificado las políticas (Keohane y Nye, 1988, p. 26). Estados Unidos es vulnerable en tanto sigue aumentando la demanda y el consumo de drogas ilícitas en su territorio, como ya se expuso en capítulos anteriores, mientras que sigue proveyendo recursos a Colombia para la lucha antidrogas; quizás las intenciones de Donald Trump para reducir los fondos de cooperación se enmarcan en esta

discusión: ¿qué tan efectivo ha sido enviar recursos a Colombia para la lucha antidrogas si aun así sigue aumentando la producción, distribución y el consumo?

No obstante, esta vulnerabilidad es minúscula respecto a la colombiana. Si bien Estados Unidos se ve afectado por el aumento de los cultivos ilícitos y, en este sentido, la producción y distribución de la droga en su país aumenta, la relación con Colombia sigue siendo asimétrica en tanto Estados Unidos sigue teniendo la capacidad de dar respuesta a estos problemas, económica y militarmente. Igualmente, estos recursos le dan cierto poder a Estados Unidos para presionar políticamente a Colombia con el objetivo de detener la implementación del enfoque de salud pública o, por lo menos, hacerle cambios.

Colombia es vulnerable en la medida en la que no posee los recursos necesarios para afrontar el problema de las drogas, factor suficiente para seguir solicitando la ayuda estadounidense en esta materia, aunque ha intentado desligarse de esta dependencia buscando mecanismos de cooperación internacional con otros países, como es el caso de la Unión Europea. El 30 de mayo de 2018, Juan Manuel Santos pronunció un discurso ante el Parlamento Europeo, mencionando que *“Nos sentimos acompañados por la Unión Europea en la búsqueda del bien supremo de cualquier sociedad, como la paz (...) La Unión Europea –además– ha ofrecido 400 millones de euros de cooperación reembolsable a través del Banco Europeo de Inversión. Y ha comprometido otros 85 millones de euros en programas de cooperación para el desminado humanitario, el desarrollo sostenible, la lucha contra el cambio climático, la innovación, la tecnología, la educación, los derechos humanos...”* (Presidencia, 2018).

Por su lado, la sensibilidad se refiere a las dificultades que tiene un Estado para reaccionar rápidamente a las acciones que ejecute el otro (Keohane y Nye, 1988, p. 27). Bastó con que se empezara a implementar la política de drogas del Acuerdo de Paz en enero de 2017, para que en marzo Estados Unidos expresara sus preocupaciones por el incremento en los cultivos ilícitos y, de esta manera, produjera comunicados y se realizara la visita del entonces Subsecretario para Asuntos Internacionales de Narcóticos, William Brownfield, a la Casa de Nariño.

Las repercusiones que ha tenido el giro en el enfoque para la lucha antidrogas en Colombia se están sintiendo también en la política interna de EE.UU. y en ese sentido, es claro que el país norteamericano es vulnerable a las políticas que se implementen en el país. Igualmente, Colombia ha tenido que responder continuamente a los pronunciamientos del gobierno de Trump respecto a los posibles recortes que puedan tener los fondos de cooperación. Sería desfavorable para el gobierno colombiano luchar contra el problema de las drogas con menos recursos, por lo que ha tenido que poner todos sus esfuerzos en lograr una reducción en los cultivos ilícitos, así como en la incautación de la droga y el desmantelamiento de las organizaciones criminales involucradas en este fenómeno.

En este contexto, a pesar de que la relación interdependiente que existe entre Colombia y EE.UU. limita las intenciones de ambos Estados por entrar en una lucha por el poder; si es evidente que la asimetría que siempre ha existido en esta relación deviene en la existencia de un actor más poderoso en la relación. Aunque la interdependencia colombo-estadounidense en materia de lucha antidrogas se basa en la cooperación internacional con el objetivo de lograr intereses comunes, se evidencia el control que quiere seguir consolidando Estados Unidos sobre las políticas antidrogas que se construyan en otros países.

La constante defensa del gobierno estadounidense hacia el actual régimen internacional de control de las drogas ilícitas demuestra que EE.UU. sigue controlando las políticas antidrogas y evidencia de entrada las dificultades que tendrían los países que han querido apostarle a la construcción de un nuevo enfoque para afrontar el problema de las drogas.

La relación bilateral entonces se compone de una alta vulnerabilidad y sensibilidad respecto a las decisiones que tome uno de los dos actores respecto al otro. En este sentido, la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas por parte de Colombia está sujeta a las directrices que ha defendido EE.UU. en esta materia y que, además, van en concordancia con el enfoque prohibicionista que promueve el régimen internacional para las drogas. Asimismo, los altos grados de vulnerabilidad y sensibilidad podrían resultar afectando la continuidad de una nueva política

antidrogas, incrementando la incertidumbre debido a que las repercusiones de la implementación de las políticas son a corto plazo (Keohane y Nye, 1989, p.27).

4.3 La interdependencia compleja en la construcción de la nueva política antidrogas

La caracterización de la interdependencia compleja que existe en la relación colombo-estadounidense en clave de la lucha antidrogas ha permitido establecer los factores que influyen en la construcción de un nuevo enfoque para afrontar este fenómeno. El gobierno de Juan Manuel Santos ha construido todo un escenario que logra favorecer la promoción de un enfoque de salud pública y DDHH para abordar el problema contra las drogas.

Desde 2011 el gobierno colombiano inició un proceso de socialización y puesta en el debate de las razones por las cuales el enfoque prohibicionista está en crisis, alimentando esta idea con la necesidad de repensar la política prohibicionista y abrir las puertas a la construcción de alternativas que obtengan logros sin ir en contra de los DDHH y la salud de los seres humanos. Sin embargo, la relación colombo-estadounidense en ese momento era más amable. La cooperación entre el gobierno Santos y el gobierno Obama era más fluida y diversa, motivo por el cual la asimetría en la interdependencia empezó a descender.

“Hay diversificación y existe un rol protagónico por parte de la Cancillería, además de la participación de Colombia en escenarios multilaterales, señales de cambio que podrían interpretarse a simple vista como evidencias de una transformación y evolución ascendente de la política exterior con respecto a la desplegada por el gobierno Uribe durante ocho años de Seguridad Democrática (...) Hay un cambio “abismal” a favor de la interdependencia económica y los procesos de integración.” (Pastrana, 2011. Pp. 27). Teniendo esto en cuenta, el cambio en la política exterior colombiana del gobierno Uribe (2002-2010) al gobierno actual de Santos, favorecieron los escenarios para construir alianzas que apoyaran la visión colombiana respecto al enfoque prohibicionista y la necesidad de cambiarlo.

Igualmente, el hecho de que cuestiones relacionadas con la agenda global comienzan a tener [en el gobierno Santos] un lugar en la formulación de las

estrategias de la política exterior de Colombia, tales como medio ambiente, la Ronda de Doha, los derechos humanos, la energía, el desarrollo social, las migraciones, la cooperación científica y académica, así como también los temas de la reforma de las estructuras de gobernanza global (Pastrana, 2014, pp. 80-81), hace que la interdependencia se consolide en tanto hay una diversificación de la agenda, permitiéndole al gobierno colombiano establecer otras prioridades en la agenda política y liderar cambios en políticas mundiales.

Por otro lado, el hecho de que Colombia ha sido un líder en el combate del narcotráfico en la región latinoamericana y del caribe, teniendo que cuenta que su política exterior ha reflejado ese liderazgo a partir de las relaciones bilaterales en las que ha primado la cooperación y la concertación con Estados víctimas del mismo flagelo (Dangond, en Pastrana y Gehring, 2016 p. 280), ha permitido que lidere ahora las iniciativas para construir un nuevo enfoque.

Este contexto podría evidenciar que el gobierno colombiano contaba con grandes posibilidades para ejercer presión en el sistema internacional y así, abrir espacios de debate para construir el nuevo enfoque para la lucha antidrogas. Empero, la vulnerabilidad y sensibilidad que caracteriza la relación interdependiente con Estados Unidos empezaría a afectar el curso de la implementación de las nuevas políticas antidrogas en Colombia, las cuales, se podría decir, son el piloto del nuevo enfoque que se construiría en el mundo.

Estados Unidos ha sido el país que se ha opuesto más férreamente al cambio en el enfoque de lucha antidrogas y al mismo tiempo, el que más las consume en el mundo, como se mencionó en la introducción, es el principal mercado de las drogas con un valor de US\$40.000 millones, representando el 47% del mercado mundial (UNODC, 2014). Estos datos dejan entrever cómo el aumento en los cultivos ilícitos en Colombia (principal productor de hoja de coca y cocaína refinada en el mundo) representan un aumento en el consumo en los EE.UU., conformando así una interdependencia más estrecha aún.

La construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas por parte de Colombia depende de su relación con EE.UU. debido a la relación interdependiente que tienen los dos países. Si bien en un principio el gobierno norteamericano mencionó su respaldo al acuerdo de paz, sus preocupaciones no se hicieron esperar meses después del inicio de la implementación de éstos. De manera que la interdependencia entre Colombia y Estados Unidos cruza transversalmente la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas, limitándolo y reduciendo el margen de maniobra de Colombia respecto a las iniciativas que ha tomado el gobierno de Juan Manuel Santos desde 2011.

5. CONCLUSIONES

El problema de las drogas es de carácter trasnacional y un asunto que se debe abordar desde la gobernanza global. Desde la segunda mitad del siglo XX se ha venido consolidando un régimen internacional para el control de las drogas ilícitas en el cual se ha hecho explícita la primacía del enfoque prohibicionista para tratar este fenómeno, enfoque que ha sido defendido y promovido por la mayoría de Estados del mundo, en especial Estados Unidos.

Para Colombia el problema de las drogas ha significado la vida de miles de colombianos, así como el atraso en el desarrollo económico, social y cultural del país. Al estar ligado al conflicto armado, el problema de las drogas se convirtió en la fuente de recursos para diversas organizaciones criminales, además de haber estado ligado a las instituciones estatales durante mucho tiempo. Estas consideraciones permiten hacer las siguientes conclusiones:

1. El régimen internacional de control de las drogas ilícitas sigue siendo prohibicionista y punitivo. La ratificación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su Protocolo de Modificación de 1972 y de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 durante la sesión de la UNGASS en 2016 lo ratifican, además de la oposición de Estados Unidos a implementar el enfoque de salud pública. Estados Unidos sigue oponiéndose al cambio en las políticas y la mayoría de Estados terminaron ratificando el régimen internacional de

control de drogas ilícitas vigente. Se encuentra entonces que por más lobby que realizó el gobierno Santos desde 2011 en los foros internacionales, el balance de la implementación del Acuerdo de Paz es insatisfactorio para la comunidad internacional, en especial para Estados Unidos.

2. La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia de Colombia representó un giro en esta relación interdependiente. El presidente tuvo la intención de llevar esta relación a un escenario mucho más simétrico si se quiere, lo cual le permitiría iniciar el proceso de construcción de un nuevo enfoque para la lucha contra el problema de las drogas, partiendo de la idea de que el enfoque prohibicionista está en crisis. El proceso de paz entre el gobierno y las FARC y la posterior firma del Acuerdo Final en noviembre de 2016 consolidaron entonces el nuevo enfoque de salud pública y DDHH que promocionó Santos desde 2011 en todo el mundo.
3. La llegada de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en enero de 2017 representó un vuelco en las alternativas que tenía el gobierno colombiano para cautivar al estadounidense de que su política antidrogas sería el inicio de un nuevo enfoque para tratar este problema. La interdependencia compleja existente entre los dos países comienza a verse más clara desde que se empieza a implementar el Acuerdo de Paz.
4. El aumento en los cultivos ilícitos es el hito que desencadena la desconfianza del gobierno estadounidense respecto a la implementación de las políticas antidrogas en Colombia. La vulnerabilidad y sensibilidad que rige esta relación de interdependencia representan un gran problema para la consolidación del nuevo enfoque de salud pública y DDHH para la lucha antidrogas.
5. Los efectos de la implementación del enfoque de salud pública para la lucha antidrogas en la relación política entre Colombia y Estados Unidos son la posible desertificación de Colombia, generando barreras a la relación comercial que existe entre los dos países.
6. Otro problema que plantea la interdependencia colombo-estadounidense para la implementación del enfoque de salud pública es la asimetría en términos económicos que existe entre los dos países. Esto representa una

mayor vulnerabilidad para Colombia en tanto depende del mercado estadounidense mucho más que Estados Unidos del mercado colombiano.

7. La vulnerabilidad y sensibilidad son mayores para Colombia que para Estados Unidos debido a la relación de interdependencia asimétrica que han construido. El gobierno colombiano depende de las decisiones del gobierno estadounidense para lograr implementar el enfoque de salud pública para la lucha antidrogas de manera eficaz y efectiva.
8. El problema de las drogas se rige por el régimen internacional de control de drogas y es un tema propio de la gobernanza global. No es posible para el gobierno colombiano implementar el enfoque de salud pública para la lucha antidrogas sin antes haber generado un consenso internacional que genere las bases para hacer los cambios pertinentes en la normatividad internacional y contar con el apoyo de la comunidad internacional para la implementación de este enfoque.
9. El curso de la implementación del enfoque de salud pública y del Acuerdo de Paz en general, dependerá del diálogo constante que tenga el gobierno colombiano con el estadounidense. No es posible implementar un nuevo enfoque sin antes generar un consenso con el país que más recursos provee a Colombia.

En este sentido, la interdependencia colombo-estadounidense ha influenciado las intenciones del gobierno colombiano de promover un enfoque de salud pública y DDHH en el sistema internacional. También se encuentra que esta interdependencia dificulta el curso normal de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia, debido a las crisis que han desatado los diversos pronunciamientos del gobierno estadounidense.

Las opciones de cambiar el enfoque para la lucha antidrogas parecían ser variadas y viables; ahora se evidencia que han quedado congeladas ya que los datos sobre el amento de los cultivos ilícitos en Colombia y del consumo de drogas en Estados Unidos demuestran las debilidades que tiene- este nuevo enfoque, por lo menos en Colombia. Las relaciones entre los dos países actualmente son estables, pero los

compromisos del gobierno colombiano para reducir los cultivos ilícitos y la comercialización de la droga siguen estando bajo la mira del gobierno estadounidense.

La interdependencia compleja entre Colombia y Estados Unidos demuestra que la construcción de un nuevo enfoque para la lucha antidrogas por parte del primero debe hacerse a partir de un consenso con el segundo. Si no, los problemas seguirán presentándose y las relaciones podrían volverse tensas en algún punto. Sin embargo, se aclara que, con la coyuntura política actual en Colombia, la implementación del enfoque de salud pública podría entrar en una etapa de incertidumbre, en tanto el 7 de agosto del presente año se posesionará un nuevo presidente de la república colombiana. Esto implica que la política antidrogas, que como ya se mencionó es una política de gobierno, pueda cambiar dependiendo del candidato que llegue a la Casa de Nariño. Por un lado, puede haber un retorno al prohibicionismo; por otro, puede que se siga implementando el enfoque de salud pública y DDHH. Las relaciones políticas con Estados Unidos en el tema de lucha antidrogas dependerán del candidato que llegue a la presidencia de Colombia.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final de Paz*. Obtenido de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Ambos, Kai y Núñez Noelia T. (2017). *Marco Jurídico internacional en materia de drogas: Estado actual y desafíos para el futuro*. En: Kai Ambos, Ezequiel Malarino y Marie-Christine Fuchs (editores). *Drogas ilícitas y Narcotráfico nuevos Desarrollos en América Latina*. Editorial Temis Ltda. Bogotá.
- Bagley, B. (2001). *Drug Trafficking, Political Violence, and U.S. Policy in Colombia in the 1990s*. Obtenido de: mamacoca.org.
- Borda, S. (2007). *La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable?* Colombia Internacional N. 65.Pp. 66-89.
- Borda, S; Morales, M. (2016). *Colombia: la internacionalización de la paz*. Anuario Internacional CIDOB.
- Cancillería de Colombia. (6 de febrero de 2018). *Visita a Colombia del Secretario de Estado de EE.UU. reafirma la relación estratégica entre ambos países*. Obtenido de :<http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2018-02-06/18434>
- CNN en Español. (14 de septiembre de 2017). *¿Qué implicaciones tiene la advertencia de Trump a Colombia por no cumplir con la lucha contra el narcotráfico ?* CNN en Español. Obtenido de : <https://cnnespanol.cnn.com/2017/09/14/que-implicaciones-tiene-la-advertencia-de-trump-a-colombia-por-no-cumplir-con-la-lucha-contra-el-narcotrafico/>

- Comisión Asesora para la Política Antidrogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Informe Final.
- Crandall, R. (2008). *Driven by drugs : US policy toward Colombia*. Lynne Rienner Publishers : USA.
- DANE. (2018). *Importaciones anuales según países de origen*. Obtenido de : <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/importaciones>
- DANE. (2018). *Exportaciones anuales según países de destino*. Obtenido de : <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/comercio-internacional/exportaciones>
- Dangond, C. (2015). *Drogas y política exterior colombiana: del paradigma prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas*. En: E. Pastrana, & H. Gehring, *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*. (págs. 251-284). Bogotá: Editorial Javeriana.
- EFE. (3 de agosto de 2017). *EE. UU alerta de posibles problemas bilaterales con Colombia por el cultivo de coca*. Agencia EFE. Obtenido de : <https://www.efe.com/efe/america/politica/ee-uu-alerta-de-posibles-problemas-bilaterales-con-colombia-por-el-cultivo-coca/20000035-3342999>
- El País. (8 de marzo de 2017). *Santos habló con William brownfield sobre el aumento de cultivos ilícitos en Colombia*. El País. Obtenido de : <http://www.elpais.com.co/proceso-de-paz/santos-hablo-con-william-brownfield-sobre-el-aumento-de-cultivos-ilicitos-en-colombia.html>
- El Tiempo (20 de noviembre de 2011). *Santos se reunió con la Reina Isabel II y con David Cameron*. Obtenido de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10800404>
- Gómez, S. (22 de mayo de 2018). *Congreso de Estados Unidos desafía a Trump y preserva ayuda para Colombia*. El Tiempo. Obtenido de :

<http://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/congreso-de-estados-unidos-preserva-presupuesto-para-colombia-197162>

International Narcotics Control Strategy Report. (2017). *Drug and Chemical Control Volume I. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs*. United States Department of State March 2017.

Keohane, R; Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editorial Latinoamericano.

Morales, M; Tickner, A. (2015). *Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos*. Colombia Internacional N. 85. Pp. 171-205.

Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Participación de Colombia en UNGASS 2016*. Ministerio de Justicia de Colombia Obtenido de: https://www.odc.gov.co/Portals/1/dialogo_nacional/docs/Presentacion_UNGASS.pdf

Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *Reporte de drogas de Colombia*. Ministerio de Justicia de Colombia. Obtenido de: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito -UNODC-. (2014). *Monitoreo de los cultivos de coca 2013*. Obtenido de: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2013_web.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC- (2017). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI 2016*. Obtenido de: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

- ONU. (1972). *Convención única de 1961 sobre estupefacientes*. Obtenida de: https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf
- ONU. (2017) *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes*. Viena. Obtenido de : https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2017/Annual_Report/S_2017_AR_ebook.pdf
- ONUDD. (2008). *World Drug Report*. Viena: Naciones Unidas. Obtenido de: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2008.html>
[Consultado 19.04.11](#)
- Organization of American States-(OAS). (2013). *Report of the drug problem in the Americas*. Panama: OAS.
- Páez, C. (2012). *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo-beneficio*. Centro de Pensamiento Estratégico – Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Obtenido de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/d.Cuatro%20D%20E9cadas%20de%20Guerra%20contra%20las%20Drogas%20Il%20EDcitas%20Un%20Balance%20Costo%20-%20Beneficio%20-%20Agosto%202012%20-%20Cesar%20PAEZ.pdf
- Pastrana, E. (2012). *De Uribe a Santos: ¿continuidad o nueva orientación de la política exterior colombiana?* En: Jost, E. Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. KAS: Colombia.
- Pastrana, E. (2011). *La política exterior colombiana y la percepción de los expertos: ¿cambio o continuidad en la era Santos?* KAS Paper N. 15.
- Pastrana, E. (2015). *Problemas y desafíos contemporáneos de la gobernanza global y regional*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Pastrana, E. (2014). *Colombia de cara a una multipolaridad creciente y al auge del Asia-Pacífico*. En Tremolada, E. (editor). *Colombia en el sistema internacional: su proyección en Asia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 79-150.
- Presidencia de la República. (22 de diciembre de 2015). Decreto 2467 de 2015. Ministerio de Salud y Protección Social. Obtenido de: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/D>

[ECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf](#)

Presidencia de la República. (2 de junio de 2015). *Palabras del Presidente de la República, Juan Manuel Santos, en la instalación de la XXXII Conferencia Internacional de Control de Drogas*. Obtenido de : http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Junio/Paginas/20150602_04-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-instalacion-XXXII-Conferencia-Internacional-Control-Drogas.aspx

Presidencia de la República. (21 de abril de 2016). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Sistema informativo del gobierno. Obtenido de : <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas>

Presidencia de la República. (28 de enero de 2016). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos Calderón en la instalación del Foro “Nuevos Retos de la Política Antidrogas de Colombia”*. Sistema Informativo del Gobierno. Obtenido de : <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-Calderon-en-la-instalacion-del-Foro-Nuevos-Retos-de-la-Politica-Antidrogas-de-Colombia>

Presidencia de la República. (30 de mayo de 2018). *Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante el Parlamento Europeo*. Sistema Informativo del Gobierno. Obtenido de : <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180530-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-el-Parlamento-Europeo>

Redacción Judicial. (19 de marzo de 2018). *Colombia estuvo a punto de rajarse en su lucha contra las drogas*. El Espectador. Obtenido de : <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/colombia-estuvo-punto-de-rajarse-en-su-lucha-contra-las-drogas-articulo-745214>

- Redacción Judicial. (24 de septiembre de 2015). *Narcotráfico es un delito conexo con rebelión : Corte Suprema*. El Tiempo. Obtenido de : <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16385971>
- Rosen, J. D. y Zepeda Martínez, R. (2016). *La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia*. Revista CS, no. 18, pp. 63-84. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- Sánchez Avilés, Constanza. (2012). *El régimen internacional de control de drogas frente al 'problema' mundial de las drogas: Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. Documento de Trabajo. Trans-Border Institute Joan B. Kroc School of Peace Studies University of San Diego.
- Semana. (10 de diciembre de 2016). *El discurso completo de Santos al recibir el Nobel de Paz*. Revista Semana. Obtenido de : <https://www.semana.com/nacion/articulo/discurso-completo-de-juan-manuel-santos-al-recibir-el-premio-nobel-de-paz/509062>
- The White House. (January 30, 2018). *President Donald J. Trump's State of the Union Address*. Obtenido de : <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>
- The White House. (October 26, 2017). *Remarks by President Trump On Combatting Drug Demand and the Opioid Crisis*. Obtenido de : <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-combatting-drug-demand-opioid-crisis/>
- Tickner, A. (2007). *Intervención por invitación : claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales*. Colombia Internacional N. 65. Pp. 90-111

