

MARÍA ALEJANDRA OSORIO ALVIS

**POLÍTICA DE DROGAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS:
POBLACIÓN RURAL CULTIVADORA DE PLANTACIONES DE USO
ILÍCITO**

(Tesis de Grado)

**Bogotá D.C, Colombia
2018**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
TESIS DE GRADO**

Rector: **Dr. Juan Carlos Henao Pérez**

Secretaria General: **Dra. Martha Hinestroza Rey**

**Directora Departamento
Derecho Constitucional:** **Dra. Magdalena Inés Correa Henao**

Director de Tesis: **Dr. Edgar Solano González**

Presidente de Tesis: **Dr. Edgar Solano González**

Examinadores: **Dr. Filipo Ernesto Burgos Guzmán
Dr. Iván Otero Suárez**

A mi padre, por su entrega y sacrificio
para el desarrollo del campo colombiano.

AGRADECIMIENTOS

A mi directo de tesis, Edgar Solano González, por sus consejos y guía desde mi primer año de formación en el Externado hasta el día de hoy.

A mis padres y hermano, por su apoyo y amor incondicional. Gracias por ser mi faro y alentarme a creer en mí.

CONTENIDO

| | Pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN..... | viii |
| PRIMERA PARTE: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE LA POBLACIÓN CULTIVADORA DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO EN COLOMBIA..... | 1 |
| A. INDUSTRIA DE DROGAS ILÍCITAS Y DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN RURAL CULTIVADORA DE HOJA DE COCA EN COLOMBIA | 1 |
| a. Acerca de la relación compleja entre cultivadores de hoja de coca y la industria drogas ilícitas en Colombia. | 1 |
| 1. Cultivadores de hoja de coca en la industria de drogas ilícitas: El eslabón débil de la cadena de producción..... | 1 |
| 2. Industria de drogas ilícitas, crimen organizado y economía de guerra: efecto dinamizador de la violencia. | 10 |
| 3. Factores internos y la incursión del narcotráfico en Colombia: territorios vulnerables y violencia como factores contribuyentes. | 20 |
| b. Sobre los impactos o costos sociales e institucionales en la población rural cultivadora de hoja de coca: graves vulneraciones a los derechos humanos y desarrollo humano en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito. | 26 |
| B. EFECTOS COLATERALES DE LA POLÍTICA REPRESIVA CONTRA LAS DROGAS EN TERRITORIOS CON PRESENCIA DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: APERTURA A UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS ILÍCITAS..... | 35 |
| a. Régimen internacional de control de drogas con enfoque represivo y la guerra contra las drogas: efectos en la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito | 35 |
| 1. Régimen internacional de control de drogas con enfoque represivo | 35 |
| 2. Efectos colaterales de la guerra contra las drogas en la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito | 41 |
| b. Apertura al debate de cambio de paradigma del control de drogas | 54 |

| | |
|--|-----|
| SEGUNDA PARTE: ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS ILÍCITAS CON OCASIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP..... | 65 |
| A. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS..... | 66 |
| a. Política de drogas con enfoque de derechos humanos y obligaciones del derecho internacional: hacia un modelo de armonización o prevalencia..... | 66 |
| b. La política de drogas con enfoque de derechos humanos: elementos, características y problemas llamados a resolver | 72 |
| 1. Marco conceptual de la política de drogas con enfoque de derechos humanos sobre la obligación de garantía de los Estados..... | 83 |
| 2. Criterios mínimos de implementación de la política para la reducción de cultivos con enfoque de derechos humanos para el cumplimiento de la obligación de garantía de derechos conforme al DIDH..... | 92 |
| B. LA POLÍTICA DE DROGAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y FARC- EP.... | 97 |
| a. Condiciones previas para la implementación de la política de drogas con enfoque de derechos humanos en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y FARC-EP. | 101 |
| b. Aplicabilidad de criterios mínimos normativos y operacionales del marco conceptual enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas | 110 |
| CONCLUSIONES..... | 129 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 134 |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

CE: Comisión de Estupefacientes.

COMITÉ DESC: La Comisión de Derechos económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

DESC: Derechos económicos, sociales y culturales.

DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

JIFE: La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PIDESC: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PISDA: Los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo alternativo

PNIS: Programa Nacional Integral de Erradicación y Sustitución de Cultivos Ilícitos.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

UNODC: La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y Delitos.

INTRODUCCIÓN

“Política de drogas con enfoque de derechos humanos: población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito” se titula el presente trabajo de investigación que pretende abordar la relación existente entre los derechos humanos de la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito, las estrategias control de drogas ilícitas y el enfoque de derechos humanos en las políticas internacionales.

Específicamente, este documento intentará dar respuesta a la pregunta si: ¿En el marco del goce efectivo de los derechos humanos, la actual política de drogas en Colombia elimina las causas estructurales de los cultivos ilícitos y garantiza la satisfacción de los derechos de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito?

Para resolver este problema de investigación, este trabajo se centra en el estudio de la afectación y reivindicación de los derechos humanos de la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito y su rol en la apertura del debate sobre el cambio de paradigma de la política de control de drogas, así como su incidencia en la creación y puesta en marcha de una nueva política de drogas con enfoque de derechos humanos para la reducción de cultivos ilícitos en Colombia.

A partir de esta perspectiva, se analizará las principales implicaciones que trae un enfoque conforme a las obligaciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, como parámetros transversales de guía y control en las estrategias de reducción de cultivo, para así finalmente, revisar la forma como se pone en práctica este nuevo enfoque de derechos en el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional de Colombia y las FARC-EP.

Ante las graves vulneraciones a los derechos humanos que ha presentado este eslabón débil de la cadena de producción de drogas ilícitas, surge la necesidad de analizar las circunstancias como se producen estos fenómenos y la forma como la política internacional de drogas y el Gobierno Nacional han atendido esta situación.

Ahora bien, resulta importante aclarar que se limita el estudio de los derechos humanos sobre este eslabón débil de la cadena de producción y las

estrategias de reducción de oferta dentro de las políticas de drogas con enfoque de derechos humanos por dos principales razones: primero, por el contexto de Colombia como uno de los principales productores y exportadores de drogas ilícitas, especialmente la cocaína. Y en segundo término, por la falta de estudios de este tipo de políticas con enfoques de derechos sobre la población que participa en el cultivo de uso ilícito; en la medida que, la mayoría de estudios donde se establecen propuestas de políticas con enfoque de derechos, estas se direccionan a la construcción de políticas públicas de salud pública para el consumidor.

Sin querer demostrar una mayor o menor importancia de atención por parte del Gobierno entre las políticas drogas con enfoque de derechos para la reducción de oferta y consumo, sí se cree que conforme al actual proceso de paz que se está adelantando en Colombia entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, es importante aportar una solución inmediata y progresiva al goce efectivo de derechos de esta población vulnerable y marginal que se encuentra inmersa en territorios con presencia de actores armados ilegales y el negocio ilegal de drogas.

Por estas razones, se intentará demostrar cómo a partir del fracaso del enfoque represivo de la guerra contra las drogas y la reivindicación del goce efectivo de derechos de la población rural con cultivos de uso ilícito, surge el deber de crear e implementar en la política de reducción de cultivos ilícitos el enfoque de derechos, la cual a través de los programas de desarrollo, permite no solo reducir los cultivos ilícitos sino garantizar la satisfacción de los derechos de poblaciones rurales vulnerables, lo cual en últimas, lo convierte en una herramienta al servicio del Estado Social de Derecho en Colombia. Sin embargo, la falta de articulación y coordinación de las entidades públicas en la ejecución ha generado retrasos en su implementación y efectividad.

Para tales fines, esta trabajo a través de un método sintético e interdisciplinario constará de dos partes, la primera sobre contexto socioeconómico y cultural de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito en Colombia, el cual se encargará de analizar el fenómeno de vulneración de derechos humanos de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícitas en Colombia bajo su inmersión en la industria de drogas ilícitas, presencia de actores armados ilegales en el territorio y su consecuente persecución y represión por parte de la política represiva de las droga.

Con base a este tipo de relaciones entre las afectaciones de derechos humanos de la población cultivadoras de plantaciones de uso ilícito con la

industria ilegal y la política represiva de control de drogas ilícitas, se planteará la necesidad de un reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos de esta comunidad dentro de las políticas contra las drogas y los programas o planes del Estado para el disfrute efectivo de los derechos y capacidades de esta población en términos de dignidad humana.

El estudio de este tipo de relaciones, sirve de fundamento para demostrar el rol de los derechos humanos en el cambio de enfoque de las políticas de control de drogas. Sobre esta parte, se harán análisis abstractos de la posición del cultivador en el negocio ilegal y la política de control de drogas pero siempre con fines de examinar el caso particular de Colombia y de la producción de hoja de coca.

Una vez se establezca el fracaso del enfoque represivo de la política de drogas en tema de afectación de derechos humanos e ineficacia reducción de las causas estructurales de los cultivos ilícitos, en la segunda parte, se continuará con el estudio de la política de drogas con enfoque de derechos humanos en Colombia.

Para ello, corresponde evaluar la forma como el enfoque de derechos humanos en la política de drogas para la reducción de cultivos puede desarrollarse en el régimen internacional de control de drogas conforme a la prevalencia de las obligaciones internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, bajo los supuestos de incompatibilidad entre el enfoque represivo y prohibicionista de la política internacional de drogas y la garantía del goce efectivo de los derechos de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito.

Establecidos los mecanismos de armonización o prevalencia de los contenidos sobre derechos humanos en las políticas de drogas, se procederá a estudiar los principales elementos y marcos conceptuales del enfoque de derechos a partir de las necesidades de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito¹ analizadas en la primera parte de la investigación y las obligaciones de garantía a cargo del Estado conforme al Derechos Internacional de los Derechos Humanos.

¹ En adelante y para efectos de esta investigación la población cultivadora de plantaciones de uso ilícita a lo largo del documento serán referenciadas como población cultivadora.

Conforme a este examen del marco conceptual de las obligaciones internacionales de derechos humanos y de manera particular las obligaciones de garantía de derechos por parte de los Estados, se elaborará una propuesta de condiciones previas y criterios mínimos de aplicación que deberá tener una política de reducción de cultivos con enfoque de derecho humanos para hacer frente a las causas estructurales de los cultivos ilícitos en el marco del goce efectivo de los derechos humanos de la población cultivadora.

Esta propuesta de construcción de elementos básicos y criterios de aplicación a estrategias de reducción de cultivos ilícitos, nos permitirá como último examen, analizar si efectivamente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP responde a estos supuestos mínimos o no.

Finalmente, se establecen las principales conclusiones de las relaciones entre el contexto de los derechos humanos de esta población en Colombia, la política de drogas con enfoque de derecho humanos y su aplicación en el caso concreto.

Se busca a través de esta investigación, contribuir de alguna forma a la consolidación de la paz en Colombia y reivindicar la importancia del enfoque de derechos humanos en la política contra las drogas para el goce efectivos de derechos de las personas en situación de vulnerabilidad y así cumplir con la satisfacción de la dignidad humana como valor supremo y principio fundante del Estado Social de Derecho en Colombia.

PRIMERA PARTE: CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y CULTURAL DE LA POBLACIÓN CULTIVADORA DE PLANTACIONES DE USO ILÍCITO EN COLOMBIA

Esta primera parte tiene como principal objetivo estudiar el fenómeno de vulneración de derechos humanos de la población cultivadora de plantaciones de uso ilícito (en adelante, cultivador) a partir de su relación con la industria de drogas ilícitas y la política internacional de control de drogas con enfoque represivo. Con este análisis, se pretende demostrar las relaciones complejas a las cuales se debe enfrentar el campesino inmerso en territorios con presencia de cultivos ilícitos: primero, a través de la relación funcional con el negocio de drogas ilícitas, luego con el control por parte del crimen organizado y actores armados ilegal como economía de guerra, y finalmente con la política represiva contra las drogas.

Una vez se realice el estudio de este tipo de relaciones entre derechos humanos y drogas ilícitas, se intentará demostrar como la afectación de los derechos humanos de los cultivadores y los fracasos de la política internacional de control de drogas a llevado a que exista un actual debate sobre el cambio de paradigma de la política de drogas y la necesidad de reivindicación de los derecho humanos de esta población.

Al tratar de estudiar estos fenómenos como un todo, se acudirá al estudio de aspectos económicos, sociales y políticos para lograr una comprensión holística del problema de las drogas y la población vulnerable inmersa en ella.

A. INDUSTRIA DE DROGAS ILÍCITAS Y DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN RURAL CULTIVADORA DE HOJA DE COCA EN COLOMBIA

a. Acerca de la relación compleja entre cultivadores de hoja de coca y la industria drogas ilícitas en Colombia.

1. Cultivadores de hoja de coca en la industria de drogas ilícitas: El eslabón débil de la cadena de producción.

Las drogas ilícitas se caracterizan de manera general, y un tanto obvia, por ser ilegales. En la mayoría de países su producción, tráfico, comercialización y consumo se encuentran prohibidos por normas de orden interno e internacional. Precisamente, esta estrategia represiva ha llevado a que se enumere una segunda característica de carácter particular de las drogas:

cuando se habla de ellas, detrás hay toda una actividad económica bastante lucrativa para quien se encarga de su industria, tráfico y comercialización.

Cuando se investiga cómo es y cuál es la estructura de la actividad económica ilegal de las drogas ilícitas², por un momento, pareciera que se está ante un ordinario modelo de negocios con un futuro de alta probabilidad de éxito y de utilidades. Tanto es así que, al momento de analizar las distintas etapas en la producción, tráfico y comercialización de las drogas ilícitas, se empieza a observar distintos elementos tales como grupos de participantes que confluyen en la industria ilegal, que van desde campesinos, químicos, proveedores, intermediarios, vendedores, hasta pilotos, abogados, financieros, fiscales, capataces, guardaespaldas, entre otros³; así como los distintos insumos, protocolos y procedimientos en cada fase del negocio ilegal, e incluso, las estimaciones aproximadas cada año de costos, ingresos y utilidades conforme a la fluctuación del precio en el mercado de la droga para su consumo.

Dichos componentes permiten reflejar todo un negocio organizado en la ilegalidad, con actores que aprovechan los incentivos de una actividad con bienes y servicios demandados y sin ningún tipo de regulación por permanecer prohibidos⁴.

² De acuerdo con Jairo Santander, hay que distinguir dentro de la categoría de economía subterránea entre economías ilegales e informales, para efectos de investigar la economía ilegal de las drogas. Así señala: "Una economía subterránea implica, además de no cumplir con las normas, no estar protegidos por ellas, lo que genera desarrollo de conductas distintas de las que se ven en el sector formal de la economía, debido a que es necesario disminuir la incertidumbre en las transacciones, pero sin el apoyo de las normas formales que fueron creadas para ese fin. Para los fines de este trabajo, se considera que la economía subterránea se compone de las economías ilegales e informales. En las primeras se trata de actividades y productos totalmente por fuera de la ley, mientras que en las segundas se trata de actividades que no cumplen algún componente establecido en el marco legal, para la producción o distribución de bien ilícito." Respecto a la definición de economía ilegal este mismo autor establece: " (...) la definición de economía ilegal se define como el conjunto de relaciones sociales de producción y de distribución que se dan en torno a un bien o servicio, el cual se encuentra por fuera del marco legal establecido dentro de una jurisdicción. Al estar el producto final por fuera del marco legal, inmediatamente todos sus procesos de producción y distribución son abiertamente ilegales, dado que el sujeto de restricción es el producto en sí mismo." En: SANTANDER, Jairo. Análisis de los determinantes del surgimiento y consolidación de una economía ilegal. Trabajos de grado CIDER. Bogotá D.C: Universidad los Andes. Enero de 2009. ISBN 9789586953887

³ THOUMI, Francisco E. Drogas ilegales, economía y sociedad en los andes (en línea). (Citado el 20 de febrero de 2018) Disponible en: <https://franciscothoumi.com/wp-content/uploads/2016/10/Drogas-Ilegales-Econom%C3%ADa-y-Sociedad-en-Los-Andes.-Francisco-E.-Thoumi-2002.pdf>

⁴ OEA. El problema de drogas en las Américas: estudios. Drogas y Seguridad (en línea). (Citado el 24 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drogasSeguridad_ESP.pdf

Respecto a la industria ilegal de drogas, es decir, la actividad de producción de las drogas, para efectos de esta investigación, se analizará el procedimiento utilizado para obtener la cocaína en Colombia.

Para conseguir esta droga ilegal, se requiere pasar por distintas fases que van desde la siembra de la hoja coca hasta su transformación en clorhidrato de cocaína o cocaína. Así, la cadena de producción de cocaína en Colombia principalmente se divide en cuatro (5) eslabones: 1) el ingreso y transporte de insumos y precursores; 2) siembra, cultivo y cosecha de la hoja de coca; 3) la transformación de la hoja de coca en base y pasta de coca; 4) el eslabón en donde se pasa de la pasta de coca a clorhidrato de cocaína, y finalmente 5) la fase en la cual el traficante lleva el producto terminado a las costas y fronteras nacionales⁵. Relacionadas entre sí y en términos cuantitativos: “en una hectárea de coca, se puede producir en promedio 1.250 kilogramos de hoja de coca cada 100 días y para producir un kilo de pasta de coca se requieren unos 568 kilos de hoja, de lo que se deduce una producción promedio de 2,2 kilos de pasta por hectárea en cada una de las tres cosechas del año”⁶.

Para la transformación de la hoja de coca en base y pasta de coca para luego convertirse en clorhidrato de coca, se encuentran presente de manera escalonada una economía campesina, intermediarios mayoristas, productores a gran escala, actores armados ilegales y redes de distribución de precursores y control sobre rutas del narcotráfico⁷.

Frente al papel de la economía campesina en la etapa de producción, la principal función que entran a cumplir es el cultivo y cosecha de la coca y subsidiariamente la transformación artesanal de base y pasta de coca⁸. Para

⁵ MEJÍA LONDOÑO, Daniel y RICO, Daniel Mauricio. La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia. En: GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel y Otros. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Segunda Edición. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. Septiembre 2011. ISBN: 9789586956024. P. 17 y FIP. Bolín de paz N.34: solución al problema de las drogas ilícitas. Negociaciones de paz. (En línea) Abril 2014 (03 de marzo de 2018) Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5339f0120fdbd.pdf>

⁶ CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Los cultivos ilícitos, política mundial y realidad en Colombia. Bogotá, D.C.: Defensoría del pueblo. Agosto de 2000. P. 29

⁷ GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel. Op. Cit., P. 15.

⁸ “*El procesamiento de la hoja de coca en pasta de coca se desarrolla en dos etapas. Primero, una vez recogida, la hoja de coca es picada y mezclada con cemento, urea o cal (soda cáustica) para "basificar" la hoja de coca. Segundo, se vierte hoja coca picada y basificada en una mezcla de gasolina y una solución ácida que disminuye el contenido de plomo. Esta mezcla se deja reposar por unas horas. Este proceso extrae el alcaloide (sulfato de cocaína) de la hoja de coca. Posteriormente, se drena la mezcla y se eliminan los residuos orgánicos*

ello, se necesita en primera instancia, que los intermediarios distribuyan las semillas y precursores esenciales. Una vez se hace entrega de la semilla, la fase de cultivo y cosecha estará a cargo del pequeño o mediano cultivador⁹, el cual posteriormente extraerá de la plantación la hoja de coca para luego entregarla transformada artesanalmente como base de coca¹⁰, como pasta de coca o, simplemente, hará la entrega de la cantidad de hojas a otro actor de la cadena de producción¹¹.

Posteriormente, el intermediario mayorista será el encargado de darles la base o cantidad de hojas a los productores de cocaína a gran escala para continuar la transformación hasta obtener el compuesto de clorhidrato de coca en laboratorios o cristalizaderos¹². El procesamiento hasta obtener la cocaína

utilizando uno o varios agentes oxidantes mediante procesos artesanales de acidificación-basificación. El producto de este proceso es la pasta de coca, una masa gelatinosa de color café. Luego, la pasta de coca se mezcla con una importante cantidad de gasolina y ácido sulfúrico (los dos reutilizables), y en menor cantidad, con carbonato de sodio, permanganato de potasio (o amonio) y otros insumos para el blanqueamiento de la base de coca y la eliminación de las impurezas.” Ibíd. P.90

⁹ De acuerdo con Daniel Mejía Londoño: “*la coca es un arbusto que crece a alturas entre 0 y 1.700 m sobre el nivel del mar. El tiempo de cosecha de la hoja de coca oscila entre dos y seis meses, dependiendo de la variedad de la planta de coca, su edad y las condiciones geográficas y climáticas del terreno*” En: Ibíd.,P.22.

¹⁰ De acuerdo con el informe de monitoreo de cultivos ilícitos en Colombia por parte de la UNODC “*se estima que el 40% de los cultivadores procesan la hoja de coca en finca. De éstos, sólo el 1% de los cultivadores transforman la hoja de coca hasta obtener base de cocaína, es decir, emplean permanganato de potasio en la refinación del alcaloide; se estima que, aproximadamente, 8.770 tm de hoja de coca fresca fueron convertidas a 24 tm de base de cocaína por los Productores Agropecuarios con Coca (PAC) en 2016. Vale la pena mencionar que cada vez menos cultivadores procesan la hoja hasta Base de cocaína. En contraste con lo anterior, el 39% de los PAC procesan la hoja en finca para producir pasta básica de cocaína, para lo cual se requirieron cerca de 208.180 tm de hoja de coca obteniendo 345 tm de pasta básica de cocaína. En los resultados del estudio de Caracterización socioeconómica de los territorios afectados por cultivos de coca, Putumayo-Caquetá, Catatumbo y Magdalena Medios los PAC, quincees realizan los procesos de extracción en finca, en su mayoría llegan hasta pasta básica de cocaína; ningún productor agroppecuario reportó el uso de permanganato de potasio, sustancia química fundamental para el refinanciamiento de alcaloide para la obtención de la base de cocaína”. UNODC. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Op. Cit., p.64*

¹¹ Ibíd., P.30

¹² “*Los laboratorios (cristalizaderos) para la transformación del sulfato de cocaína (base) en clorhidrato de cocaína requieren una importante inversión en infraestructura física; capacidad de alojamiento y abastecimiento para los operarios; redes de distribución y almacenamiento de sustancias químicas; sistemas de alertas tempranas para evadir las operaciones de la fuerza pública o incluso de otras redes criminales; y electricidad y caletas para el almacenamiento del producto final. El tamaño de estos cristalizaderos varía según las necesidades de producción. En la mayoría de los casos el costo de montar un cristalizadero puede llegar a un millón de dólares y su operación es cíclica (según las cosechas que determinan la disponibilidad de base de coca). Estos cristalizaderos cuentan con un químico jefe y una decena de ayudantes cuyos sueldos dependen de la cantidad producida. La*

dura aproximadamente seis (6) horas y puede considerarse sencillo siempre que se tenga con la suficiente y adecuada infraestructura, número de empleados y precursores químicos¹³. Para el productor, contar con estos elementos no solo representa tener mayor cantidad de coca en menor tiempo, también, este proceso afecta el grado de pureza de la cocaína; a mayor nivel de pureza, mayor será las ganancias tanto para los productores a gran escala como para los traficantes y comercializadores.

Finalmente, el productor a gran escala entrega la cocaína al traficante en el cristalizadero o en un punto convenido para llevarse hacia la frontera o zonas costeras, para luego sacarlo del país a través de los narcotraficantes¹⁴.

Conforme a toda la fase de producción descrita anteriormente, podría decirse que se trata de una cadena con una distribución de tareas equilibrada y coordinada entre los distintos grupos de participantes. Sin embargo, dicha proporcionalidad dista de ser real, especialmente frente a los cultivadores de la hoja de coca. La economía campesina e individualmente considerado el cultivador de la materia prima de las drogas ilícitas, en la mayoría de los casos resulta ser el eslabón débil de la fase de producción. En términos económicos, las fases donde interviene el cultivador generan un bajo valor agregado en comparación a las fases de procesamiento y tráfico¹⁵; en consecuencia, sus

información disponible indica que el costo de la mano de obra en un cristalizadero es de 400.000 por cada kilogramo de cocaína procesado” Ibíd., P.32.

¹³ “(...) en la primera parte de este proceso, la base se disuelve en un solvente que posteriormente se agita y filtra con cloruro de calcio para luego combinar esta mezcla con carbón activado y permanganato de potasio. En el siguiente paso, se filtra el carbón activado y se pasa la mezcla mediante baño de María. Una vez logrado el punto de ebullición se adiciona una mezcla de ácido clorhídrico concentrado y otro solvente, con lo cual se obtiene la cocaína en clorhidrato. La última etapa es de filtrado, secado y empaque. Al final del proceso, además de la cocaína, se produce una cantidad de desechos químicos que deben ser separados y reciclados para ser reutilizados nuevamente” Ibíd. P.32.

¹⁴ Para el año 2016, de acuerdo con los informes de monitoreo sobre cultivos ilícitos en Colombia por parte de la UNODC “(...) se estima que la producción potencial de base de cocaína, pasó de 797 tm en 2015 a 1.069 tm en 2016⁴⁷. Es de anotar que este nivel de producción de base de cocaína no necesariamente llega a ser transformada a clorhidrato de cocaína en el país; según los resultados del estudio de caracterización de los complejos de producción de clorhidrato de cocaína se identificaron dos tendencias: la primera está relacionada con la exportación de base de cocaína, con un alto nivel de pureza procesada por un agente “especializado”, la cual es formateada en ladrillos de un kilogramo con las mismas características de empaque con que tradicionalmente se exporta el clorhidrato de cocaína La base de cocaína es exportada, como materia prima, a fin de ser cristalizada en países de Centroamérica o Europa; el propósito de esta estrategia es minimizar el riesgo de pérdida por las acciones de interdicción”. UNODC. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Op.Cita.,p.65

¹⁵ De acuerdo con la Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, el valor agrega en los cuatro eslabones se distribuye de la siguiente manera “más del 70 % del valor agregado

ganancias serán abismalmente más bajas en comparación con los otros actores¹⁶, sin tener en cuenta los costos que debió incurrir en términos de preparación del terreno, siembra, mantenimiento, cosecha, agroinsumos, fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, más el transporte¹⁷.

Bajo las variables de valor agregado, ganancias, costos y precios de la base de coca y clorhidrato de coca, los grandes beneficiarios del negocio del narcotráfico son aquellos actores ilegales que intervienen en la etapa de producción a gran escala y el tráfico. De hecho, en Colombia, en términos de precios por kilogramo de pasta básica de cocaína y el clorhidrato de cocaína, respectivamente cuestan para el año 2016 \$COP 1.895.700/kg y \$COP 4.984.600/kg conforme al análisis realizado por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y Delitos (en adelante UNODC, por sus siglas en inglés)¹⁸.

Si bien la producción de clorhidrato de coca tiene grandes costos fijos de producción a través del montaje del cristalizadero, que algunas veces puede alcanzar un costo de hasta un millón de dólares¹⁹, sus utilidades siguen siendo considerables más aun cuando para el año 2016 la UNODC registro una tendencia a la instalación de dichas infraestructuras de producción con el equipamiento necesario para procesar entre 500 y 1.000 kg/ al día de pasta

producido por la cocaína en Colombia lo explica el eslabón del tráfico, mientras que eslabones iniciales como el cultivo de coca o el procesamiento de la hoja de coca en pasta y base explican porcentajes muy pequeños del valor total de toda la cadena de producción y tráfico: 9 % y 5 % respectivamente.” COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma (en línea). (Citado 14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planes_Nacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf

¹⁶ Según datos comparativos del PLANTE “por cada mil pesos (\$1000) que paga el comprador de coca en el exterior, el campesino colombiano sólo recibe seis pesos (\$6)” En: CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Op. Cit., P. 29

¹⁷ Para el año 2008, “(...) Los costos de mano de obra por hectárea fueron de aprox. el 27%. Los costos de los insumos agrícolas fueron cercanos al 35%. Luego de cubrir estos costos, y si el cultivo no es destruido por las políticas antidrogas del Gobierno o por causas naturales, el campesino obtuvo una utilidad neta aprox. del 47%. Considerando que el núcleo familiar de los cultivadores está compuesto por aproximadamente 3,7 personas, el ingreso neto per cápita diario producto de la venta de hoja de coca no supera los \$3.000. Los cultivadores (dueños de parcela) pueden incrementar sus ingresos trabajando ocasionalmente como jornaleros en parcelas cercanas a su cultivo.” GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel. Op. Cit., P.23

¹⁸ UNODC. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Op. Cit., p.69

¹⁹ GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel. Op. Cit., P.17.

básica/base de cocaína²⁰.

En comparación, para un cultivador en término de precios, costos y ganancias solo logra ingresos mínimos para subsistir enmarcado en una economía familiar. De acuerdo con los datos aportados por la UNODC en materia de cultivos ilícitos en Colombia, la hoja de coca para el año 2016 costo \$COP 2.900/ kg. Bajo ese precio y por unidad de la UPAC (unidad productora agropecuaria con coca) se estima que el campesino percibió como ingreso, sin descontar los costos asociación de producción²¹, alrededor de COP\$13.657.000 (US\$4.475) por hectárea por el año 2016²². A pesar de los bajos ingresos y enormes riesgos que representa ingresar a esta actividad economía ilegal, los campesinos o indígenas acceden a ésta para estimular un mejoramiento de la dieta alimenticia y en condiciones subsistencia²³.

Ahora bien, una lectura contraria permite cuestionar que los cultivadores ejercen esta actividad dentro de un escenario de subsistencia e inmersión en este negocio por necesidad. Podría pensarse que la “necesidad” no es el factor determinante ni justificable para que el cultivador ingrese al negocio de las drogas. Cuando se observan factores como que el cultivo de coca no requiere habilidades especiales; la planta se adapta muy bien en los suelos tropicales, y su producción es sencilla en comparación con otros procesos de manufactura²⁴, se puede considerar que son estos elementos los que predominan al momento de tomar la decisión de cultivar la hoja de coca.

Es más, podría descalificarse las condiciones en las que vive el cultivador, al diferenciar dos tipos de plantaciones de cultivos de uso ilícito, i) cultivos de subsistencia, y ii) los cultivos comerciales que son financiados directamente por el narcotráfico y organizados empresarialmente²⁵. No obstante, esta lectura parece reducir de manera simple las capacidades de elección del cultivador sin tener en cuenta el contexto y territorio en el que se desarrolla este tipo de cultivos.

²⁰ UNODC, Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016.Op. Cit., P.74.

²¹ Para el año 2016 la UNODC reporta que en Colombia, los costos de sostenimiento oscilaron alrededor de COP\$ 714.000 (US\$234) por hectárea al año. De igual forma, para este año se reportó un efecto inflacionario de los costos de insumos agroquímicos y en mano de obra. *Ibíd.*87.

²² De acuerdo con UNODC, “(...) Se estima que en 2016 alrededor de 106.900 hogares, con un promedio 5 personas por hogar, percibieron ingresos por estas actividades. Cada integrante del hogar podría recibir alrededor de US\$960 al año” *Ibíd.* P. 87

²³ VARGAS, Ricardo. Drogas, poder y región en Colombia. Impactos locales y conflictos. Bogotá D.C: CINEP.1995. ISBN 9789586440363

²⁴ THOUMI, Op. Cit., P. 84; *Ibíd.*,p.200

²⁵ CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Op. Cit., P. 25

En el caso de Colombia, la UNODC estima que 106.900 hogares, con un promedio 5 personas por hogar, realizan la actividad de cultivos de uso ilícito. Estas familias se caracterizan por ser campesinos, indígenas y colonos, los cuales cultivan hoja de coca de manera voluntaria, forzada u ocasional²⁶ como medio de subsistencia y subsidiaria a la baja rentabilidad de las unidades productiva minifundistas²⁷.

En cuanto al cultivo y su extensión, se trata esquemas a pequeña escala inferiores a tres hectáreas. En el caso de los cultivos comerciales, la mayoría de cultivos tienen extensiones a gran escala, fácilmente diferenciables a los anteriores y se encuentran a cargo de grupos armados al margen de la ley²⁸. Además de las claras diferencias entre los dos tipos de cultivos, los principales municipios productores de coca en Colombia de acuerdo con el nivel promedio histórico de presencia o densidad de cultivos de coca, muestran bajos índices de desempeño en justicia local, índices de desarrollo humanos más bajo, altas tasas de homicidios, pobreza, mortalidad infantil, y poblaciones privadas de servicios básicos como el acueducto²⁹.

La vulnerabilidad de los territorios³⁰ y su población no puede pasar desapercibidos al analizar a los grupos de familias cultivadores de la materia

²⁶ NAVARRETE-FRÍAS, Carolina y THOUMI, Francisco E. Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades indígenas: el caso de Colombia. Gestión de las transformaciones sociales. Colección: Políticas sociales 15. París, Francia: UNESCO. 2005. P.18

²⁷ VARGAS, Ricardo. Op. Cit., P.197; CASTRO CAYCEDO. Op. Cit., pág. 58.

²⁸ CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Op. Cit., P.25

²⁹ CRUZ O., Luis y CHAPARRO, Sergio. Coca, Instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo (en línea). Documentos 38: Ideas para construir la paz. Dejusticia. (Citado el 3 de marzo de 2018) Disponible en:<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Coca-Instituciones-y-desarrollo-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf>

³⁰ No es objeto de esta investigación analizar las diversas concepciones sobre territorio, por ello, para los fines propuestos se toma la descripción expuesta por Marco Criado, el cual considera que: *“La territorialización” es el proceso de identificación, definición y producción de un espacio como territorio por un actor individual o colectivo, dentro del movimiento constante de apropiación-alienación en que consiste la relación de los individuos con el espacio físico. Este proceso abarca acciones de dominio y explotación, y medidas de ordenación territorial, que pueden abordarse desde las perspectivas jurídica, politológica, sociológica, geográfica, histórica y económica, pero también procesos de identificación y apropiación simbólica, que han sido estudiados desde el punto de vista de la sociología, la antropología o la psicología ambiental. El estudio del territorio y su conversión en una categoría operativa reclama así una perspectiva necesariamente multidisciplinar*”. EN: CRIADO DE DIEGO, MARCO, editor. La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2017. ISBN9789587728545. P.32

prima de las drogas ilícitas. De hecho, para la ONUDC, de acuerdo con sus monitoreos de cultivos ilícitos en Colombia desde el año 1999, ha podido establecer la existencia de un vínculo muy fuerte entre el territorio y actividades ilegales que van más allá de la simple presencia de este tipo de fenómeno. En particular, considera la Oficina de las Naciones Unidas en Colombia, que las condiciones de pobreza, marginalidad, debilidad institucional y presencia de grupos armados al margen de la ley hace posible que el negocio de las drogas se arraigue en dichos territorios³¹.

Adicional a las condiciones marginales del territorio, el factor de aislamiento del territorio con el nivel central comporta otra característica para que exista un asocio con este fenómeno de ilegalidad³². Los principales cultivadores de hoja de coca de los territorios aislados del Estado, en su mayoría, se trata de campesinos desplazados comúnmente llamados “colonos”³³.

Conforme a lo anterior, los cultivadores representan el eslabón débil de la cadena de producción del negocio del narcotráfico no solo por tener ganancias mínimas en esta actividad que en realidad significa ingresos para su subsistencia; sumado a esto, se encuentran en un territorio con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

A pesar de ello, la política de reducción de oferta de drogas ilícitas con estrategias represivas, se ha enfocado en esta población. Se busca obstaculizar la participación del cultivador en el proceso producción mediante la criminalización de este grupo o destrucción del cultivo, para así disminuir la disponibilidad de sustancias del grupo que las demanda mediante el alza de precio en el mercado de drogas ilegales³⁴.

Esta política represiva concentra su efectividad en la disponibilidad de las drogas al consumidor a partir de la distorsión del precio en el mercado sin tomar a consideración los efectos en el territorio y en la población inmersa en la cadena de producción de las drogas. Como se mencionó de manera previa, la política antidroga actual, la cual prohíbe la producción, comercialización y consumo de las drogas ilícitas, incentiva a que actores ilegales se encarguen del negocio de las drogas por fuera de cualquier regulación.

³¹ UNODC. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Op. Cit, Pág 90.

³² *Ibíd.*, P.92.

³³ THOUMI. Op. Cit. P.86.

³⁴ United States General Accounting Office. GCD-80-4, 1979.En: VARGAS, Ricardo. Fumigación y conflicto: políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. Tercer Mundo. TNI. Acciones Andina, 1999. ISBN 9789586018746

De igual forma, ocurre con la distorsión de precios que ejerce tanto la política represiva³⁵ como el mismo mercado ilegal; en la medida que exista precios que afecten o beneficien a los grandes carteles, los narcotraficantes tienen incentivos para tener un mayor control en toda la cadena de producción³⁶, desde el pequeño productor de hojas de coca hasta el productor a gran escala de clorhidrato de coca, con el fin de tener un precio fijo en la compra de la base y pasta de coca³⁷.

2. Industria de drogas ilícitas, crimen organizado y economía de guerra: efecto dinamizador de la violencia.

En Colombia, los incentivos al control de la cadena de producción para obtener mayores ganancias en la comercialización y tráfico de las drogas ilícitas sumado a la vulnerabilidad y aislamiento de algunos territorios respecto del poder central, generan el contexto perfecto para que los narcotraficantes se relacionen directamente con los cultivadores a través del crimen organizado³⁸. De acuerdo con MATHIEU y NIÑO, los altos incentivos del mercado ilegal combinados con la necesidad de impedir el castigo de la ley llevan a que los narcotraficantes realicen estrategias de minimización de los riesgos de ser descubiertos al momento de controlar los territorios donde hay cultivos ilícitos. Para ello, en vez de entrar directamente a operar donde están los cultivadores, se vinculan con delincuencia constituida localmente para que sean ellos quienes realicen dichos trabajos³⁹.

³⁵WILLS OBREGÓN, María Emma; CAMACHO GUIZADO, Álvaro y Otros. A la sombra de la Guerra Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. Octubre, 2009. ISBN 978-958-695-440-2.P. 14

³⁶ Los economistas analizan este tipo de control a través de la figura de mercado monopsónico. Los mercados monopsónicos se definen como aquellos en que la demanda de materias primas tiene un sólo comprador y éste, a partir de dicha ventaja, es quien directamente fija el precio. En: Nicholson, W., & Snyder, C. Intermediate microeconomics. 11th edition. South Western Cengage Learning. 2010

³⁷ “El precio de la base de coca en Colombia ha permanecido relativamente estable durante los últimos años, pese a la variaciones observadas de la oferta. En buena medida, esto puede obedecer a la relación monopsónica que existe en este mercado, en donde el grupo armado ilegal que controla la zona determina localmente los precios a los cuales compran la hoja de coca, la pasta o la base. La estructura de este mercado y las condiciones de pago incluyendo múltiples factores como el cobro de " gramaje" (impuesto) por parte de los grupos armados, la presencia de intermediarios en el proceso (chichipatos y maseros) y pagos que se hacen en efectivo o especie” En: GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel, Op. Cit., P.30.

³⁸ MATHIEU, Hans y NIÑO GUARNIZO, Catalina y Otros. De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas (en línea). (Citado el 13 de marzo de 2018) Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf>

³⁹ REUTER, Peter. Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand. Londres: MIT Press. Cambridge (MA). 1983 En: MATHIEU, Hans y NIÑO GUARNIZO, Catalina y Otros. Op. Cit., p.149

En este esquema de relación entre la organización criminal, quien han sido “subcontratada” por los carteles⁴⁰, y el territorio con cultivos ilícitos, se utiliza el crimen y la violencia para lograr el control de los territorios con cultivos de uso ilícito. En particular, cuando se trata de regiones con baja capacidad institucional y con altos índices de necesidades básicas insatisfechas, estas organizaciones al margen de la ley controlan la producción de drogas ilícitas y al mismo tiempo desempeñan el papel de intermediarios en la resolución de conflictos y seguridad institucionalizada de forma privada⁴¹. En otras palabras, el coctel de industria de producción de drogas, crimen organización y territorios vulnerables fractura elementos esenciales para la consolidación de un Estado: monopolio de la fuerza, soberanía e institucionalidad estatal.

Resulta aún más preocupante el efecto dinamizador de la violencia de la industria de las drogas en las comunidades cultivadoras de coca y terceras personas en términos de afectación de derechos humanos. En América Latina, especialmente en Perú y Colombia, se evidencia un aumento de homicidios en las zonas de producción de drogas ilícitas vinculados con la presencia de grupos armados al margen de la ley⁴². Además de las muertes violentas, en los territorios con cultivos de hoja de coca y amapola se presentan fenómenos como secuestros, desapariciones forzadas, desplazamientos y en general descomposición social, moral y cultural⁴³.

⁴⁰ Respecto al vínculo entre diversos grupos de participantes y carteles, Francisto Thoumi afirma que: “*Estos participantes están ligados a los "carteles" centrales de maneras diferentes. Algunos formas parte directamente de ellos, pero muchos no tienen vínculos muy fuertes y actúan más como empresarios independientes que venden sus servicios a cambio de honorarios. Este tipo de acuerdos es generalmente el preferido por los "carteles"; porque cuando los oficiales de la ley capturar a los subcontratados, éstos tienen muy poca información sobre la estructura del "cartel" o sobre sus miembros.*” En: THOUMI, Op. Cit., P.76

⁴¹ THOUMI, Op. Cit., P.263. En igual sentido, VARGAS. Op. Cit., P. 197.

⁴² “(...) un estudio reciente señala que las actividades de producción de drogas en Colombia cobran entre 4.600 y 7.000 vidas cada año, lo que equivaldría en su estimación más alta al 40% de los 17.700 homicidios que se registraron en 2010. En Perú, los hechos de violencia en las zonas de cultivo han estado vinculados con la presencia del grupo Sendero Luminoso y en Bolivia no se dispone de información sistematizada sobre hechos de violencia en las áreas de cultivo no regulado de coca y procesamiento de cocaína” . MEJÍA, Daniel y RESTREPO, Pascual. He war on ilegal drug production and trafficking: An economic evaluation of Plan Colombia. Bogotá D.C-CEDE, 2008 EN: Organización de los Estados Americanos, Op. Cit., P.20. También en Colombia se calcula que entre 1978 a 2000 en materia de homicidios de paso de 30 por cien mil habitantes a más de 70. GAVIRIA URIBE, Alejandro. Introducción En: GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel y Otros. Op. Cit., P.4.

⁴³ Respecto a la descomposición social, mora y cultural, algunos autores asocian a los cultivos de coca y amapola fenómenos como el alcoholismo, prostitución, drogadicción, violencia intrafamiliar, desconocimiento de culturas ancestrales en las comunidades indígenas y mayor aceptación en la comunidad al uso de arma. NAVARRETE-FRÍAS, Op. Cit., P.18

Ahora bien, la relación entre la afectación de derechos humanos y la industria de las drogas se puede presentar de diversas formas e incluso a veces el narcotráfico puede convertirse en “el chivo expiatorio que disculpe otras fuentes de violencia, los autoritarismos estatales y violaciones de derechos humanos por las autoridades”⁴⁴. De acuerdo con THOUMI: “ (...)es importante separar dos clases de asociaciones de la industria ilegal con los derechos humanos, una que surge de la organización misma de la industria ilegal para la cual es funcional violar algunos derechos humanos; y otra que surge de las políticas contra la industria ilegal y la forma en que estas se aplican. Ambas asociaciones varían de país a país y a veces entre regiones del mismo país, dependiendo de la estructura, instituciones y culturas de las comunidades relevantes”⁴⁵.

Con base a lo anterior, por lo pronto, se estudiará las violaciones de derechos humanos que se relacionan de manera directa y funcional con la industria ilegal:

Lo primero a señalar, para efectos de esta investigación, es que no corresponde de acuerdo al fin de este documento plantear una lista rígida de derechos vulnerados para todo tipo de territorios que presentan cultivos ilícitos. Si bien es cierto que existen patrones en términos de afectación de derechos en los mercados ilegales, en esta oportunidad se comparte lo planteado por varios autores, quienes además de determinar los incentivos externos tanto de la política de penalización como de los mercados, consideran que también es necesario enfatizar en las características de cada país y dinámicas del territorio⁴⁶. De ahí que en este apartado se estudiará las relaciones existentes entre derechos humanos y drogas ilegales en Colombia y sus territorios.

En el caso de Colombia, la violación de derechos humanos y su relación con la cadena de producción de drogas ilícitas se ha centrado en zonas rurales⁴⁷

⁴⁴ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Drogas y prohibicionismo: Una política ineficaz y equivocada. En: Revista Foro Nacional por Colombia, N.2. Las violencias: dinámicas y perspectivas. (Noviembre, 1993); p.65- 79

⁴⁵ NAVARRETE-FRIAS, Op. Cit., P.18

⁴⁶ Ibíd., p.18; MATHIEU y NIÑO GUARNIZO. Op. Cit., p.71 ; UPRIMNY YEPES, Op. Cit., p. 67; WILLS OBREGÓN, Op. Cit., p. 166 ; VARGAS, Op. Cit., p.200

⁴⁷ De manera específica, de acuerdo a los monitoreos de cultivos ilícitos en Colombia realizados por la UNODC, principalmente a cuatro escenarios de establecimiento de cultivos: zonas de rurales, puntas de colonización y el avance de los cultivos a través de hidrografías, selvas o bosques, parque nacionales naturales, resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras. UNODC, Op. Cit., p.32-53.

bien sea por tener una concentración de cultivos ilícitos o por ser zonas geoestratégicas para la producción a gran escala (instalación de cristalizaderos) y tráfico ilícito (corredores por donde pasa las drogas y armas)⁴⁸. En cuanto a la población afectada, en su mayoría corresponde a líderes comunales, comunidades campesinas, indígenas y afro-colombianas en territorios caracterizados por condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y presencia de grupos armados al margen de la ley⁴⁹.

A modo de introducción, principalmente se resalta las graves vulneraciones de derechos humanos derivados de las altas tasas de homicidios, desplazamientos, situación de la niñez en los territorios con cultivos ilícitos y seguridad alimentaria. THOUMI y NAVARRETE-FRÍAS, señalan qué derechos se afectan por estos fenómenos (a la vida e integridad física, residencia y locomoción, a no ser desplazado, asociación, derechos de los niños, educación, vivienda en condiciones dignas, entre otros), sus proporciones⁵⁰ y las situaciones concretas como se encuentra la población con violaciones a los derechos humanos en Colombia⁵¹.

En particular, estos autores presentan tres situaciones que pueden

⁴⁸ NAVARRETE-FRÍAS Y THOUMI. Op. cita, p. 13

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 90 y UNODC, Op. Cit., p.89

⁵⁰ Respecto al fenómeno del desplazamiento establecen que “Según la Consultoría de Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2001) “se estima que, entre 1985 y 2000, la población desplazada llegó a 2.060.000 personas, fenómeno que se acentuó durante los últimos cuatro años. Los desplazamientos se hacen de manera individual o familiar, en un 62% de los casos, y de manera colectiva (éxodo), en un 35% (del 90% del total a causa del conflicto armado y la lucha contra los cultivos ilícitos).El 57% de la población desplazada son mujeres y el 22% mujeres cabeza de familia”. Como se puede observar, los cultivos ilícitos y el recrudecimiento del conflicto armado, son las causas principales de desplazamiento en el país, el que ha sido particularmente grave en el Catatumbo y el Chocó (Martínez Vivas, 2004)” NAVARRETE-FRÍA Y THOUMI, Op. Cit., p.13

⁵¹ En tema de desplazamiento se resalta las características más importantes de la población: “ *la alta proporción de niños y niñas y mujeres; la pertenencia a estratos de ingresos bajos; el origen rural y la fuerte presencia de minorías étnicas indígenas y afro-colombianas, que representan la tercera parte de la población desplazada aunque solo son un 11% del total de la población colombiana*”. *Al hacinamiento en albergues, y la degradación de las condiciones de vida, se sumó el maltrato físico y abuso sexual hacia las mujeres, en muchos casos como única forma de expresión de la autoridad masculina (...)*En las comunidades indígenas el desplazamiento tiene un efecto adicional muy delicado, ya que estos tienen la tradición milenaria de los Consejos de Ancianos, encargados de tomar las decisiones más relevantes para todos y cuando los ancianos son desplazados, la comunidad queda sin orientación. Es indispensable que las autoridades de las comunidades indígenas participen activamente en los Comités de Atención a la Población Desplazada”. Respecto a la situación de la niñez en regiones con cultivos ilícitos a través de informe de UNICEF y la Defensoría del Pueblo, se resalta la privación de servicios públicos y salud esenciales que afectan su desarrollo; altos índices de desnutrición y de mortalidad infantil. *Ibíd.*,p.17

considerarse que tienen una relación directa y causal entre vulneración de derechos humanos y la industria de drogas, primero, la presentación de informes de desplazamiento de población a causa del conflicto armado y cultivos ilícitos en territorios como el Catatumbo y el Chocó; segundo, el trabajo de niños en fincas cocaleras y amapoleras como causa de abandono de estudios para dedicarse a estas labores, y posteriormente, mayor propensión de pasar después de trabajar en los cultivos a ser reclutados por grupos armados ilegales que operan en la zona, y tercero, la disminución de cultivos de pancoger debido al crecimiento de cultivos ilegales que pone en riesgo la seguridad alimentaria en la población⁵².

Además de estos fenómenos, VARGAS presenta uno adicional sobre vulneración de derechos bajo el contexto de territorios vulnerables sin Estado, mercado de droga ilegal y con control por parte grupos armados, así señala que la vida comunitaria, orden público local y en general la administración pública a cargo del ejercicio de poder los actores armados se realiza: "(...) Bajo código típicos de un escenario de guerra en donde se restringe las libertades de la población civil, las dinámicas de educación, formación de una cultura ambiental y la participación comunitaria a cambio de mecanismos draconianos funcionales en el corto plazo y con un modelo de penalización de toda la vida social."⁵³

Con todo lo anterior, en particular se ha destacado cómo la inmersión de la industria de las drogas en territorios marginales y aislados del poder central, profundizan los esquemas de control de los carteles sobre las regiones afectadas a través de las organizaciones criminales locales al margen de la ley. Además, se resaltó sus principales efectos en términos del rompimiento de procesos de formación de Estado en el territorio, dinamización de la violencia y consecuencias en la vulneración de derechos humanos en los cultivadores de drogas ilícitas y terceros.

Sin embargo, las violaciones en materia de derechos humanos contrario a una lista general, son innumerables y variables no solo por las características especiales del territorio y su combinación con el mercado de drogas, sino adicionalmente por las continuas mutaciones que realiza esta industria ilegal para hacer frente a las acciones del Gobierno. Dichas variaciones, se evidencian con mayor fuerza en el tipo de red de apoyo, es decir, la asociación con grupos al margen de la ley locales, los cuales pueden ser desde guerrillas, paramilitares, pandillas, sicarios hasta políticos, Fuerzas Militares, entre

⁵² *Ibíd.*, p.17

⁵³ VARGAS, Ricardo. *Op. Cit.*, p.155

otros⁵⁴. Estas redes y su apoyo al narcotráfico son, como ya se ha venido reiterando, las principales herramientas para generar afectación en las instituciones y en los derechos humanos de las personas. En el caso de Colombia, la participación de las guerrillas y los paramilitares ha sido una red de apoyo a esta industria ilegal inicialmente a través de la protección de laboratorios y plantaciones⁵⁵.

La vinculación del narcotráfico con el conflicto armado a través del asocio de carteles con grupos insurgentes o paramilitares, obedece a dos principales razones planteadas anteriormente que pueden operar para todo tipo de redes de apoyo pero con algunas características especiales: primero, la reiterada necesidad de controlar las materias primas, y segundo, el constante cambio o mutación de los esquemas del mercado de drogas ilegales para evadir la ley o acomodarse a las circunstancias que se vayan presentando⁵⁶.

Para el caso de control de materias primas, la relación entre carteles y grupos insurgentes ha predominado en ciertos territorios, tipo de geografía y población para la conformación de órdenes sociales contrarios a la idea de un orden estatal⁵⁷. La idea de tener un territorio con control no solo de materias primas sino también de desarrollo de pautas de justicia, resolución de conflicto y en general, con un orden social, económico y cultural ajeno al Estado central, permite al negocio tener lealtades, secretos y subordinaciones⁵⁸. Sin embargo, para lograr este tipo de lealtades se requiere un apartado armado consolidado para garantizar el funcionamiento del negocio y el cumplimiento de las normas impuestas⁵⁹.

Este tipo de necesidades del negocio hace que los carteles encuentren en los grupos insurgentes las características perfectas para lograrlo pues se trata ya de grupos armados consolidados de manera local y en muchos casos estos actores les brindan algo que otras redes criminales no tiene: el control de la

⁵⁴ THOUMI, Op. Cit., 2001, p.97

⁵⁵ *Ibíd.*, p.101

⁵⁶ CAMACHO GUIZADO, Álvaro. Parancos y narcoparas: trayectorias delincuenciales y políticas *En*: WILLS OBREGÓN. Op. Cit., p.14.

⁵⁷ De acuerdo con Gustavo Duncan, no solo se configuran órdenes sociales contrarios a la idea de un orden moderno. Dependiente del territorio, población e incluso su historia, los órdenes impuestos por las relaciones entre drogas y actores armados no son únicos ni armónicos y a veces pueden enfrentarse entre sí, un ejemplo de tantos ocurre cuando se rompe la hegemonía social y el control de drogas por parte de élites o grupos tradicionales por parte de nuevos narcotraficantes con ejército privados. WILLS OBREGÓN. Op Cit, p.166.

⁵⁸ *Ibíd.*, p.13

⁵⁹ *Ibíd.*, p..13

institucionalidad y legitimidad⁶⁰. En el caso de Colombia, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (en adelante, FARC) con el desarrollo de las denominadas “columnas en marcha”, se fueron adhiriendo a su control poblaciones rurales marginales y asiladas donde contaban con cierto apoyo social⁶¹.

Respecto al factor de mutación en el esquema del negocio ilegal, los narcotraficantes tienen una gran capacidad de transformarse y esto ha sido una de las principales causas por las cuales los carteles de manera progresiva se fueron vinculando con los actores del conflicto. Normalmente sus estrategias siempre buscan estar un paso delante de las acciones de represión; aun así, si esto no funciona incluso parcialmente, acuden a nuevos esquemas de organización⁶² y una de sus opciones ha sido la instalación del negocio ilegal en regiones apartadas con presencia de guerrilla y/o grupos paramilitares⁶³.

Por su parte, los actores del conflicto aceptan este tipo de vínculos principalmente como mecanismo de financiación para soportar los costos de su accionar. Respecto a los grupos insurgentes, se ha logrado evidenciar tres fases en la vinculación de estos actores ilegales con el narcotráfico, primero, una etapa de rechazo; luego de ello, la aceptación en el territorio y financiamiento derivado de las drogas como fuente secundaria, y finalmente, la inmersión profunda en el mercado ilegal de drogas y pérdida de rumbo de acuerdo a su ideología. En efecto, la entrada al mercado de las drogas de los insurgentes teniendo presente los incentivos en la distorsión de los precios, permite que cada vez que este actor profundiza aún más su participación en el negocio, obtiene mayores fuentes de ingreso⁶⁴.

Las drogas ilícitas como economía de guerra y la participación por parte de grupos insurgentes no solo ocurre en Colombia. De acuerdo con la FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ (en adelante, FIP) conforme al estudio realizado por

⁶⁰ CRIADO DE DIEGO. Op.Cit.,P.46

⁶¹ PEREIRA ARANA, Isabel y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Un ejercicio de equilibrio: la política de drogas en Colombia después de Ungass 2016 (en línea). Dejusticia. Bogotá, D.C., Colombia, Agosto de 2014. (Citado el 8 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/Un-ejercicio-de-equilibrio-versión-final-PDF-para-WEB.pdf>

y FIP. Op. Cit., p.48

⁶² KENNEY, Michael. "La capacidad de aprendizaje de las organizaciones colombianas del narcotráfico", *Análisis Político*, No. 41, septiembre/diciembre de 2000.En: Ibíd., p.14

⁶³ CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Op. Cit., p.25

⁶⁴ FIP. Op. Cit., p.1.

PUNTES MARÍN, con el término de la Guerra Fría y con ello, el cambio en términos de financiamiento de las relaciones entre la extinta Unión Soviética y los grupos rebeldes, estos actores optaron por buscar nuevas fuentes de financiamiento tales como la extorsión, el secuestro y el tráfico de drogas⁶⁵. Como casos representativos, adicionales al colombiano, está Afganistán con los talibanes y el mercado de opio, y Perú con Sendero Luminoso y la producción de coca⁶⁶.

Frente a la incursión de los actores ilegales precitados, el caso de Afganistán se asemeja mucho al de Colombia más aun teniendo en cuenta que todavía continúa presentándose. Como fase inicial, el grupo Talibán no fue el responsable de la incursión del cultivo de amapola en la región y a su vez tomaron una posición de rechazo al ejercicio de dichas actividades dentro de la población donde operaban debido a su ideología (sus predicamentos extremista religiosos e interpretación del Corán lo prohibían⁶⁷).

Sin embargo, a raíz de la falta de recursos e inconformismo de la comunidad cultivadora que encontraba en la fase del cultivo de la amapola ingresos fundamentales para su subsistencia, los talibanes entraron en la etapa de tolerancia del cultivo y se incorporó el cobro de impuestos por esta actividad⁶⁸. Una vez ingresa de forma parcial el narcotráfico ya no solo en la comunidad sino en el interior de grupo armado, los talibanes empiezan a tener relaciones más estrechas con los narcotraficantes, llegando finalmente a la fase de inclusión agresiva⁶⁹.

Si bien la inclusión agresiva en el narcotráfico ha representado a los grupos armados ilegales mayor apoyo social⁷⁰ y acceso a fuentes de financiamiento para fortalecerse militarmente y aumentar su control territorial⁷¹, este tipo de recursos provenientes del mercado de drogas ha ocasionado que los grupos rebeldes se corrompan (respecto a su ideología inicial) y presenten problemas

⁶⁵ *Ibíd.*, p.17

⁶⁶ *Ibíd.*, p.21

⁶⁷ *Ibíd.*, p.37

⁶⁸ PUNTES MARÍN, Ángela María. El opio de los Talibán y la coca de las Farc. Transformaciones de la relación entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia. Bogotá D.C: Ediciones Uniandes. Cesó. Septiembre, 2006. ISBN: 958-695-236-3

⁶⁹ *Ibíd.*, p.87

⁷⁰ La mayoría de grupos armados ilegales que deciden pasar de la fase de rechazo a la tolerancia, encuentran mayor base de apoyo social de la población que controlan. En el caso de Perú, el grupo insurgente Sendero Luminoso aumentaba la estrategia de legitimación de la población a través de la intermediación en la negociación por mejores precios en la compra de la hoja y pasta de coca con los traficantes. FIP. Op.Cit.,p.37

⁷¹ PUNTES MARÍN, Op.Cit.,p.95

de indisciplina dentro de las jerarquías del grupo armado ilegal. De hecho, en países como Sierra Leona y Camboya en el proceso de negociación y consolidación de la paz, la violencia volvió a surgir como consecuencia de los incentivos económicos que tenía la disidencia respecto del mercado de drogas que el grupo armado con el proceso de paz había dejado⁷².

En el caso de Colombia, a partir de la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP realizado en el 2016, estos incentivos del mercado ilegal para el grupo guerrillero reinsertado a la vida civil e incluso para otros grupos armados que buscan cooptar los territorios que fueron controlados por las FARC, son unos de los principales retos para evitar el fracaso de la paz.

La forma como ingresa el negocio de las drogas a las FARC se asemeja con el caso de Afganistán. Como primer factor comparativo, en Colombia, las FARC tampoco estuvieron directamente relacionados con el proceso como se incorporó los cultivos de coca en Colombia al igual que su postura inicial fue estar en desacuerdo con este tipo de mercado ilegal en las regiones que tenían algún tipo de control. Autores como CRUZ y CHAPARRO señalan que “El primer encuentro de las FARC con la economía de la coca fue alrededor de 1978 (...).

La reacción original del grupo fue de oposición a los cultivos de uso ilícito, debido al enriquecimiento de los traficantes y la violencia social que estas plantaciones habían traído a la región, generando resquicios de grupos contrarrevolucionarios (Felbab-Brown, 2010, p. 79)⁷³. Con base a lo anterior, a medida que las FARC iban incorporando la estrategia de colonizar territorios con presencia débil o nula del Estado, se fueron encontrando con este tipo de negocio que representaba para su población una alternativa de sustento⁷⁴.

También, conforme a lo precitado, al momento de que las FARC rechazan y prohíben el cultivo de la hoja de coca hubo una oposición de la comunidad que encontraba en este cultivo la posibilidad de mejorar sus condiciones⁷⁵. Es por ello, que las FARC bajo ciertas condiciones como la alternación de cultivos

⁷² *Ibíd.*, p.20

⁷³ CRUZ O., Luis y CHAPARRO, Sergio. Coca, Instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo (en línea). Documentos 38: Ideas para construir la paz. Dejusticia. (Citado el 3 de marzo de 2018) Disponible en:<https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Coca-Instituciones-y-desarrollo-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf>

⁷⁴ FIP. Op. Cit., p.48

⁷⁵ *Ibíd.*, p. 48.

ilícitos con los lícitos y el impuesto al “gramaje” a las familias cultivadoras con la retención del 10% o 15% por kilo del precio de la base de coca al momento de la compra por parte del cartel, permitieron la industria ilegal. Bajo estas condiciones, se toleró la presencia de este mercado en las regiones donde estaba este grupo subversivo para luego empezar a hacer “planes de supervivencia regional” a base del financiamiento del negocio de coca, según la VII Conferencia de las FARC⁷⁶.

Por otro lado, el narcotráfico también se relacionó con grupos paramilitares. A diferencia de los vínculos con las FARC, las AUC en Colombia cumplían el rol de “(...) “cuidar el negocio” para los narcos, pero sin “cortejar a la población” (...)”⁷⁷. Adicionalmente, progresivamente los carteles encontraron en estos grupos al margen de la ley la plataforma para tener un “discurso político”⁷⁸. El origen del vínculo entre los carteles y los paramilitares no es concreto, a pesar de esto, se ha podido identificar que se realizó en un principio a través de la venta de franquicias del grupo paramilitar a cargo de Vicente Castaño⁷⁹. Gracias a ello, las AUC con este tipo de venta de franquicias obtuvieron un crecimiento acelerado de sus estructuras y capacidad ofensiva⁸⁰.

Con todo lo anterior, son notables las relaciones del mercado de las drogas ilegales con la economía de guerra a través de las alianzas con grupos insurgentes y paramilitares. El contexto de guerra que tiene el conflicto armado junto con el efecto dinamizador de la violencia de las drogas hace que se intensifique la vulneración de derechos humanos en la población cultivadora de coca.

Con este nuevo componente, los cultivadores ya no tienen una posición neutral en el conflicto armado: o son regiones contrainsurgentes o son guerrilleros. Por esto, los grupos vulnerables que participan en la cadena de producción son perseguidos y víctimas de masacres contra la población civil adelantadas por grupos paramilitares o insurgentes⁸¹. En promedio, para el año 2011 la Comisión de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y

⁷⁶ PUENTES MARÍN, Op. Cit., p.87 y FUNDACION IDEAS PARA LA PAZ, Op.Cit.,p.48

⁷⁷ FELBAB-BROWN, V. Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs. Washington, D.C: Brookings Institution Press.2010, pág. 18. En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.45

⁷⁸ GAVIRIA URIBE, Op. Cit., p.337.

⁷⁹ Garzón Juan Carlos. "La complejidad *paramilitar: una aproximación estratégica*", en RANGEL, Alfredo. *El poder paramilitar*, 2005, En: WILLS OBREGÓN, Op. Cit., p27

⁸⁰ GAVIRIA URIBE, Op. Cit., p337.

⁸¹ VARGAS, Ricardo. Op. Cit., 1999, p.154

Reconciliación, ha estimado que entre 1973 y 2008 se han producido 2.505 masacres y 932.626 muertos víctimas de este flagelo, solo para los años entre 1998 y 2005⁸².

También, la vinculación del narcotráfico con los actores armados del conflicto, conduce a que las tareas antidrogas sean aún más represivas (erradicación forzada y fumigaciones) al estar acompañadas con estrategias contra el conflicto armado o en algunos gobiernos, con estrategias antiterroristas⁸³.

3. Factores internos y la incursión del narcotráfico en Colombia: territorios vulnerables y violencia como factores contribuyentes.

Hasta este punto, en términos generales se ha podido establecer una concurrencia funcional entre drogas y vulneración de DDHH. Sin embargo, para muchos autores resulta inquietante la forma como en Colombia prácticamente se enquistó este problema del mercado de drogas y su efecto dinamizador de la violencia. Así, diferentes investigaciones sobre el tema han partido de preguntas problemas como: ¿Por qué en países como Colombia la violencia de las drogas ilegales es tan grande comparada con otros países que también son productores de drogas?⁸⁴ ¿Por qué se considera natural en Colombia que el narcotráfico genere tantas muertes?⁸⁵ ¿Por qué las drogas se producen en países en vía de desarrollo?⁸⁶ o en términos generales, ¿Cuáles son las causas que contribuyen al surgimiento y desarrollo del efecto dinamizador de las violencias de las drogas en Colombia?

Si bien existe un factor importante que intensifica la violación de derechos humanos que es la relación del narcotráfico con los actores armados junto con el conflicto armado en el caso de Colombia, la mayoría de veces no es clara la naturaleza de la relación de estos elementos. Para efectos de nuestra investigación, resulta importante analizar la forma como distintos autores han abordado las causas del establecimiento y desarrollo del mercado de drogas en países como Colombia, con el fin de establecer si la población cultivadora de coca ha sufrido vulneración de derechos humanos y su relación con las drogas bajo un esquema de consecuencia, es decir, posterior a la entrada del mercado ilegal y su desarrollo con otros factores como el conflicto, o si más

⁸² CAMACHO, Álvaro. Narcotráfico: mutaciones y política. En: GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel y Otros. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. Segunda Edición. Septiembre, 2011. P.340

⁸³ *Ibíd.*, p.154

⁸⁴ THOUMI, Francisco E. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. En: Análisis político N.67 (septiembre-diciembre, 2009) p. 60-82

⁸⁵ *Ibíd.*, pág. 68

⁸⁶ MATHIUE, Op. Cit., p.278

bien se encuentra que las drogas obedecen más a otra situación que intensifica la vulneración de derecho de la población sujeta a cultivos ilícitos.

Es importante aclarar que resulta difícil encontrar en el tema de las drogas un factor único, necesario y suficiente para determinar la causa de que el mercado ilegal de drogas ingrese a un país y sea escenario de producción de drogas, por ello, se prefiere para efectos de esta investigación, hablar de un conjunto de factores no taxativos que inciden o contribuyen en este proceso.

Al respecto, existen dos principales posiciones o tendencias por parte de los doctrinantes sobre este tema: aquellos que creen que los fenómenos que inciden, para que el mercado de drogas se encuentren en un país, son de carácter externos y en su mayoría económicos; o quienes consideran que el tipo de territorio, población y contexto predispone la inmersión en el mercado ilegal de drogas. A estas tendencias suelen llamarlas factores externos o internos como causas de la cultivo en el mercado de drogas ilícitas, respectivamente.

Frente a aquellos que abogan por el establecimiento y desarrollo de las drogas en un territorio como efecto de factores externos, consideran específicamente para el caso de Colombia, que el principal elemento de ingreso de las drogas al país fue la gran demanda externa de consumo de drogas y una oferta dispuesta a abastecerla. Para quienes creen que esta es la principal causa, es decir, el incremento de la demanda de las drogas, la mejor vía para superar el mercado de las drogas ilegal y sus efectos perversos, es la legalización de las drogas, para así, quitar el incentivo del mercado ilegal⁸⁷.

Sin embargo, este enfoque hasta el momento no brinda una solución a la pregunta de por qué en otros territorios con los mismos incentivos de la demanda del mercado ilegal, no producen drogas o, en caso de hacerlo, como ocurre con Perú, Bolivia, Malasia, entre otros, no presenta tan marcado el efecto dinámico de la violencia por parte de las drogas, como si ocurre en Colombia⁸⁸.

⁸⁷ GAVIRIA, Alejandro. Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia. *Journal of Development Economics*, En: THOUMI, Francisco y GONZÁLEZ, Santiago. Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia: la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante (en línea). En: Policy paper 27. (Abril, 2007). Bogotá D.C. (Citado el 3 de marzo de 2018). Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50485.pdf>

⁸⁸ *Ibíd.* Pág. 3

Respecto a esta cuestión, algunos responden con un razonamiento que se sigue enmarcando como “factor externo” pero ya no de carácter eminentemente económico como es el caso de la “teoría de la dependencia” la cual adicional al incentivo de demanda del mercado ilegal, creen la imposición de políticas por parte de EEUU a los países latinoamericanos, no permite, por ejemplo, que en Colombia se tome de manera adecuada una política acorde a las necesidades de su contexto, sino lo que diga Washington⁸⁹. En otras palabras, la mayoría de estrategias implementadas en Colombia sobre drogas obedece más al beneficio de reducción de demanda que presenta EEUU, en vez de la reducción de oferta que se encuentra en países productores.

Por último, dentro de la tendencia de factor externo, hay otros autores como GAVIRIA, que atribuyen el incremento del mercado de drogas ilícitas en Colombia además del incentivo demanda a “(...) eventos fortuitos, a accidentes históricos que se perpetuaron por razones económicas por cuenta de la ventaja competitiva que deviene del aprendizaje y la especialización”⁹⁰.

Con todo lo anterior, la postura del incentivo producto de la demanda en términos de mercados ilegales ha llevado a economistas a analizar los beneficios netos con precios relevantes que explican el por qué determinados individuos optan por este tipo de actividades ilegales⁹¹. De manera resumida, para autores como SANTANDER basado en la propuesta de EHRlich, la decisión del individuo de cometer el crimen, en este caso de ingresar a la actividad ilegal, depende del valor que espera a partir del costo directo de la actividad

⁸⁹ GUERRERO ALBÁN, Franco Armando. Colombia y Putumayo en medio de la encrucijada. Narcotráfico, fumigaciones, economía y soberanía, Bogotá: Ediciones Claridad, 2005, p. 18. En: THOUMI, Francisco E. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. En: Análisis político. septiembre-diciembre, 2009. N. 67

⁹⁰ GAVIRIA, Op. Cit., 2011, p.4

⁹¹ “La propuesta de Ehrlich (1996) pretende explicar la oferta y la demanda dentro actividades criminales, basándose en los principios de un mercado walrasiano, donde la conducta agregada de los oferentes y demandantes es coordinada mediante ajustes en los precios relevantes. Esto es un avance en comparación con el modelo de Becker (1968), en donde " el equilibrio se alcanza solamente a través de la interacción entre delinquentes y agente de la ley (EHRlich, 1996, P.46) La propuesta de Ehrlich (1996) pretende explicar la oferta y la demanda dentro actividades criminales, basándose en los principios de un mercado walrasiano, donde la conducta agregada de los oferentes y demandantes es coordinada mediante ajustes en los precios relevantes. Esto es un avance en comparación con el modelo de Becker (1968), en donde " el equilibrio se alcanza solamente a través de la interacción entre delinquentes y agente de la ley (EHRlich, 1996, P.46)” SANTANDER, Jairo. Op. Cit., p16

como el ser sancionado o el costo por esconderse, más el costo de oportunidad (es decir, la ganancias derivadas del mercado de las drogas)⁹².

La variabilidad de costo directo de la actividad va asociado en gran medida al tipo de control que tenga la comunidad y el uso de normas e instituciones estatales o de hecho. Entre menos un territorio se rija por instituciones y normas estatales o, como los economistas denominan “normas formales” para regular la conducta y relaciones en la comunidad, se reducirá en gran medida este tipo de costos y habrá mayor incentivo a ingresar a la actividad ilegal. Pero adicionalmente, si un territorio no utiliza un control formal es más vulnerable a la presencia de mecanismos de violencia para suplir esta falta de control formal y con ello, es más proclive al desarrollo de actividades ilegales y la presencia de actores armados.

De acuerdo a lo planteado por SANTANDER también a través de los planteamientos de NORTH, en términos de ilegalidad y negocios ilegales: “Recurrir a la violencia ayuda a evitar otros mecanismos de negociación más complicados e inciertos durante la interrelación con los demás agentes. En ese sentido, es más fácil, económico y seguro contar con la amenaza de la violencia, y ejercerla como incentivos positivos para contar con el apoyo de los actores, que desarrollar un complejo sistema de seguimiento y control, además de administrarlo para evitar la traición o el incumplimiento de lo acordado”⁹³.

Con lo anterior, pareciera que más allá del incentivo de demanda, sí existen factores internos relacionados con el territorio que tiene incidencia en la incursión del mercado de drogas a determinada región, por lo pronto, los factores que han analizado los economista de manera interdisciplinar ha sido la ilegalidad y la tendencia al uso de violencia para disminuir los costos de transacción. En otras palabras, para determinar qué factores permiten la

⁹² “De acuerdo con Ehrilic 1996, la decisión del individuo de cometer un crimen depende del valor que espera por el pago de la actividad ilegal, del costo directo de la actividad (incluye los costos de autoprotección para evitar ser capturado), más el costo de oportunidad (que sería la ganancia si participara de una actividad legal) y la probabilidad de ser aprehendido, junto a la perspectiva del valor de la pena o castigo. También obedece al grado de aversión hacia el crimen compuesto de una combinación de valores, tendencia al uso de la violencia y preferencia al riesgo” SANTANDER. Op. Cit., p17. También autores como Francisco Thoumi, señala otros requisitos como “*la función de producción*”, *los cuales resumen de la siguiente manera: tener acceso a los insumos requeridos para producir coca y refinar cocaína y el conocimiento para hacerlo; tener el clima y la tierra apropiados; suficiente conocimiento de química para refinar cocaína y acceso a precursores químicos como el ácido sulfúrico y el éter. Sin embargo, en el mundo globalizado actual todos estos insumos son relativamente fáciles de obtener*”. En: THOUMI, Op. Cit., 2009, p.14

⁹³ SANTANDER, Op. Cit., p.23

entrada de la actividad ilegal de drogas a determinada región, no basta los incentivos de la demanda, también se tendría que analizar qué tan proclive es un territorio a utilizar lo que algunos llaman la “ley de los dos metales: plata o plomo”⁹⁴.

Llegado a este punto, se plateará la otra tendencia que busca explicar las causas del establecimiento y desarrollo de las drogas, llamado comúnmente “factor interno” donde las características esenciales del territorio, la población, el contexto y en general elementos endógenos de las regiones, son determinantes para la entrada y desarrollo de las actividades ilegales.

Bajo la perspectiva del control social, es decir, el grado de formalidad de las normas e instituciones que se encuentra presente en el territorio, se puede explicar por qué un territorio y no otro, se incorpora en el mercado de drogas a pesar de tener los mismos incentivos externos. La mayoría de autores que abogan por los factores internos como causa de las drogas analizan de manera conjunta o por separado elementos como la ilegalidad, falta de identidad nacional, circunstancias de pobreza y desigualdad, bajos niveles de presencia del Estado, problema agrario, entre otros. En esta oportunidad, como se reiteró de manera previa, se está de acuerdo con el estudio de una multiplicidad de factores más no un factor único, necesario y suficiente para analizar las causas del mercado de las drogas en el territorio.

Respecto a la ilegalidad como factor interno, se resalta los elementos que llevan a considerar una sociedad proclive a la ilegalidad y a la producción de drogas ilícitas. Lo primero a destacar es que para considerar que una sociedad presenta mayor riesgo a caer en la producción de coca, la condición de grupos marginados o vulnerables en términos de control social, político y cultural⁹⁵; la gobernabilidad; el marginamiento económico; la poca presencia del Estado; la presencia de conflictos armados; altos índices de necesidades insatisfechas, y baja legitimidad del Estado, entre otros⁹⁶, juegan un papel fundamental.

⁹⁴ WILLS OBREGÓN. Op. Cit., Pág. 13

⁹⁵ De acuerdo con el estudio sobre Valores, instituciones y capital social realizado por Cuellas, las brechas de ilegalidad ha hecho incluso que sobresalga en la opinión en Colombia la creencia que la profesión de éxitos sea el narcotráfico y luego la participación política. En: SERRANO LÓPEZ, Miguel. Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humanos en el Catatumbo. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. CIDER. Enero de 2009. ISBN 9789586953986

⁹⁶ UNDCP. Cultivos Ilícitos en Colombia. Memorias del Foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000. Ediciones Uniandes. Enero de 2001; THOUMI, Op. Cit., 2007, p.11; Vargas, Op. Cit., 1995, p.119;

Todos estos factores ofrecen para el mercado ilegal el contexto propicio para controlar la fase de producción, sobre todo en términos de cultivos de coca. De acuerdo con los planteamientos de REUTER “(...) la visibilidad de las extensas plantaciones de coca y adormidera y su simultánea ilegalidad hacen que el cultivo solo pueda tener lugar allí donde, además de las condiciones agrarias apropiadas, haya un menor riesgo de sanción estatal a la producción ilegal. La marihuana puede, al igual que las drogas sintéticas, ser producida in house, o sea bajo techo, con lo cual la producción es mucho más difícil de descubrir que los campos de coca o adormidera”⁹⁷.

Algunos autores consideran que la mayor forma de agrupar los anteriores elementos que identifican a grupos vulnerables y su relación con la ilegalidad, es la presencia en general de un débil Estado de Derecho⁹⁸.

En resumen, progresivamente a lo largo de esta investigación, se ha destacado dos elementos al momento de analizar la afectación de derechos humanos de la población inmersa en los cultivos ilícitos y su relación funcional con las drogas: la presencia de territorios vulnerables y poblaciones con altos índices de pobreza y desigualdad, al igual que el fenómeno de la violencia.

En esta ocasión, bajo el estudio de factores internos y externos múltiples que concurren como causas para la entrada y desarrollo de mercado de drogas ilegales en Colombia, la presencia de estos dos elementos, es decir, territorios vulnerables y la violencia, han sido determinantes para la llegada y desarrollo de esta economía ilegal al país. Para los carteles, estos elementos han sido la mejor arma tanto para eliminar costos de transacción y manejo de la cadena de producción típica del negocio ilegal como también para lograr el control social, económico y cultural de la región. MELO, en su más reciente libro titulado “HISTORIA MÍNIMA DE COLOMBIA” ha logrado esbozar esta relación. De acuerdo con este autor, entre 1945 a 2015 se identificaron los peores indicadores de violencia en Colombia, con más de un millón de colombianos muertos en forma violenta. Dentro de este periodo señala este historiador y filósofo:

La violencia ha sido ante todo de origen político, producida por el enfrentamiento de liberales y conservador entre 1947 y 1957, y

⁹⁷ REUTER, Peter. “Can Production and Trafficking of Illicit Drugs be Reduced or only Shifted?”. En Philipp Keefer y Norman Loayza (comps.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. The World Bank. Washington. En: MATHIEU, Op. Cit., p.278

⁹⁸ MATHIEU, Op. Cit., p. 278 y 279.

después por las guerrillas comunistas formadas a partir de 1964 y por la respuesta del Gobierno, con frecuencia brutal e ilegal, y de grupos paramilitares, creados desde 1978 por organizaciones de la drogas (...) Esta violencia creó olas expansivas que desorganizaron la sociedad, cambiaron valores, debilitaron la justicia y la policía y dieron campo y estímulo a otras formas de delincuencia, como el narcotráfico”⁹⁹

En resumen, se ha logrado demostrar que estos dos elementos son unos de los principales factores contribuyentes que concurren para la existencia de cultivos ilícitos, especialmente en Colombia. Pero adicional a los territorios vulnerables y la violencia para incentivar el establecimiento y desarrollo de la actividad ilegal de las drogas en las regiones, lo que demuestra, para efectos de esta investigación, es que la vulneración de derechos humanos de los cultivadores de coca y terceros se han presentado incluso con anterioridad a la presencia de las drogas por causa de patrones de violencias, necesidades básicas insatisfechas y ausencia del Estado.

Por lo anterior, la población de cultivadores estaría ante una situación de afectación de derechos humanos producto de procesos de violencia y marginalidad anterior a la entrada de las drogas e intensificación en enormes proporciones de estas circunstancias como consecuencia de la entrada de los carteles a controlar las zonas junto con actores armados.

b. Sobre los impactos o costos sociales e institucionales en la población rural cultivadora de hoja de coca: graves vulneraciones a los derechos humanos y desarrollo humano en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito.

Posterior a establecer la relación de derechos humanos y drogas y la forma en que convergen, se pasa a establecer los principales costos que ha tenido que padecer los territorios con cultivos ilícitos. Para ello, se ha propuesto establecer las consecuencias en términos de costos para luego, analizar dichos impactos en términos de derechos humanos.

Para el estudio de impacto o costos en el territorio inmerso en la cadena de producción a través de los cultivos ilícitos, lo primero a destacar de nuevo es la ambigüedad de la lógica de esta actividad ilegal. Para los campesinos, indígenas, colonos y afrodescendientes, los cultivos ilícitos representan una

⁹⁹ MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Bogotá D.C.: Turner publicaciones, 2017. ISBN: 978-84-16714-07-0

salida a corto plazo para sus ingresos de subsistencia y obtención de bienes y servicios, pero a la vez, el narcotráfico en territorios vulnerables más el efecto dinamizador de violencia y su relación con organizaciones criminales, da como consecuencia grandes impactos sociales, económicos, ambientales, institucionales, culturales, entre otros¹⁰⁰.

En términos generales, el impacto del narcotráfico ha ido más allá de controlar la cadena de producción. La combinación de esta actividad ilegal con la violencia y sus alianzas con organizaciones criminales y el conflicto armado, ha permitido transformar los territorios y sociedades en Colombia, que va desde la aparición de ordenes sociales conforme al negocio ilegal, la definición de hábitos y valores de la población, distribución de la riqueza hasta la utilización de la violencia como mecanismos de solución de conflicto y control político. Todo esto, bajo el marco de conveniencia de la cadena de producción de las drogas ilícitas¹⁰¹.

Respecto a estos impactos, se ha dividido para efectos de la investigación en dos subcategorías relacionadas entre sí pero para sus análisis delimitados de acuerdo al tipo de costos: i) Costos socioeconómicos y iii) Costos institucionales.

Basta señalar antes de empezar a analizar cada uno de los tipos de costos propuestos, que a lo largo del texto ya se han mencionado varios impactos en el territorio y la población con cultivos ilícitos. La idea será retormarlos y conectarlos con otros factores.

En tema de costos socioeconómicos, se ha mencionado la relación del narcotráfico con altos índices de violencia, homicidios, despojos de tierra, desplazamientos y necesidades básicas insatisfechas¹⁰². Sin embargo, no se

¹⁰⁰ VARGAS, Op, Cit, p.197

¹⁰¹ WILLS OBREGÓN, Op. Cit., p.165 y 168; THOUMI, Op. Cit., p.163;

¹⁰² De acuerdo a las investigaciones realizadas por Álvaro Camacho sobre los impactos locales y nacionales del narcotráfico, respecto a los desplazamientos y acaparamientos de tierras: "Uno de los efectos locales de estos órdenes sociales fue el ejercicio de la violencia masiva, que suscito oleadas de desplazamientos de campesinos locales y que acompañado de acaparamiento de tierras, con sus secuelas de incrementos de la pobreza. Estas nuevas organizaciones juntamente con las acciones violentas de las FARC, contribuyeron a hacer invisibles varias regiones del país para quienes no fueran sus declarados simpatizantes. En uno de los estudios más rigurosos sobre el desplazamiento la autora calcula que podría involucrar un total de 3.5 millones de personas (Ibáñez, 2008). Y algunas investigaciones señalan que aproximadamente 6,8 millones de hectáreas han sido expropiadas al campesinado (Salinas, 2009) Este acaparamiento de tierras y los desplazamientos han sido

ha puesto de presente estos fenómenos en el contexto de transformaciones socioeconómicas de la población y el territorio por culpa del narcotráfico.

Los costos sociales y las principales transformaciones del orden social producto del narcotráfico se empieza a identificar a través del cambio de estratificación social del territorio así como la modificación de conductas y actitudes producto del cambio estructural¹⁰³. Así, se produce una reorganización de este ámbito de acuerdo con los roles de cada participantes de la actividad ilegal¹⁰⁴. A partir de dicha organización con base al negocio ilegal, los carteles en asocio con actores al margen de la ley empiezan a diferenciar de acuerdo al nuevo orden, a aquellos grupos de interés vinculados con el narcotráfico, así como sectores que no aceptan su influencia.¹⁰⁵

Ahora bien, en cuanto al cambio de hábitos y valores de la sociedad, conforme al nuevo orden se empieza culturalmente a afianzar las ideas de obtención rápida del dinero mediante la delincuencia, clientelismo y corrupción producto del narcotráfico¹⁰⁶. Por otra parte, la utilización de la violencia para la resolución de conflictos se empieza a trasladar del orden impuesto por los actores armados a las decisiones y metas individuales, siendo cada vez más natural este tipo de vía¹⁰⁷.

Este cambio de valores es más profundo cuando se habla de grupos minoritarios como los indígenas que cultivan coca o trabajan como mano de obra dentro algunas etapas de la producción de las drogas. Varios grupos indígenas además de haber sufrido los efectos generales producto del narcotráfico, sienten con mayor intensidad lo que se conoce como procesos de aculturación a causa de este negocio, a través de cambios en sus costumbres, usos y creencias respecto al significado inicial que tiene para ellos la plata de coca y sus usos cotidianos¹⁰⁸.

acompañados de masacres y asesinatos selectivos de ciudadanos de quienes se sospecha que tiene cualquier clase de vínculo con las guerrillas. Estas, por su parte, contribuyen al desplazamiento y se ensañan contra quienes son supuestos amigos de los paramilitares” En: CAMACHO, Álvaro. Narcotráfico: mutaciones y política. En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., 2011, p.340

¹⁰³ CAMACHO, Álvaro. Narcotráfico: mutaciones y política. En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., 2011, p.360

¹⁰⁴ CRUZ O. y CHAPARRO. Op. Cit, p.44

¹⁰⁵ WILLS OBREGÓN. Op. Cit., pág. 165

¹⁰⁶ VARGAS, Op. Cit., p.198; Duncan, Gustavo. El dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano. En: WILLS OBREGÓN. Op. Cit., pág. 165

¹⁰⁷ THOUMI, Op, Cit, 2001, p.163; Organización de los Estados Americanos. Op. Cit., p.21

¹⁰⁸ CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Op. Cit., p.61

Este cambio ético y cultural en la sociedad, sobre todo, el aumento del dinero fácil junto con la dinámica interna y funcional del mercado ilegal de drogas, ha generado también repercusiones en la dinámica de la economía local y nacional. Entre aquellos fenómenos a destacar, a causa de un aumento en la capacidad adquisitiva, consumo y actividades comerciales de la región producto del negocio ilegal de las drogas, se empieza a presentar abundancia de divisas que sobrevalúan la moneda; el lavado de dineros producto de la industria ilegal; distorsión de patrones de importación e inversiones especulativas y de alto riesgos. Lo anterior, corresponde a algunos de los efectos que los economistas resaltan del narcotráfico.¹⁰⁹

Otros costos económicos a resaltar es el desplazamiento de factores productivos de actividades agropecuarias tradicionales a la monoproducción de cultivos ilícitos¹¹⁰. Además de las implicaciones económicas que en esta oportunidad no corresponde ahondar de acuerdo a nuestro objeto de investigación, la desviación al monocultivo de coca y con ello, la eliminación de cultivos pancoger, desencadena problemas en términos de seguridad alimentaria no solo por la falta de este tipo de cultivos, sino a su vez por los altos costos en la adquisición de productos de canasta familiar¹¹¹.

Del mismo modo, VARGAS señala como el monocultivo ilícito hace más vulnerable al campesino al someter la unidad productiva a los precios de economía ilegal, donde interviene la distorsión de precios producto de la política represiva y del mismo mercado ilegal, pero también como consecuencia del precio fijado por los carteles para la compra de la hoja o pasta de coca¹¹².

Es importante aclarar, que cuando se habla de la cultura del dinero fácil, aumento de capacidad adquisitiva, del consumo y del intercambio económico producto del narcotráfico, no propiamente se está ante una población de cultivadores con altos excedentes o ganancias. Se ha logrado comprobar que dichas utilidades del negocio ilegal en su mayoría son apropiadas por los

¹⁰⁹ *Ibíd.*, 155

¹¹⁰ Vargas, *Op. Cit.*, p.196

¹¹¹ Vargas, *Op. Cit.*, pág.

¹¹² Como parte del control de precios de la venta de hoja y pasta de coca, el control local de los carteles a través de organizaciones criminales, Álvaro Camacho señala que en algunos casos era tal el control del mercado ilegal que no solo regulaban precios sino que también eliminaban competidores indeseados, persiguieron a sindicalistas como consecuencia de alianza con empresarios y despojaban tierras a campesinos locales. EN: GAVIRIA URIBE, *Op. Cit.*, pág.341

productores a gran escala, traficantes y carteles y en cambio, el cultivador solo logra ingresos bajos para el sostenimiento de la economía familiar.

Al mismo tiempo, en términos de progreso, existe en estos territorios lo que algunos llaman un “cortocircuito” entre las dinámicas del mercado ilegal y el desarrollo en la región¹¹³. Los bajos índices de desarrollo humano, necesidades básicas satisfechas y altos niveles de pobreza se intensifican en los municipios cocaleros del país acompañados con fenómenos de discriminación y exclusión social¹¹⁴. De acuerdo con CRUZ y CHAPARRO: “Un análisis de correlaciones muestra que entre más rural sea un municipio, más lento progresa en el índice de condiciones de vida. Y dentro de los municipios rurales, entre mayor densidad de cultivos de coca han tenido históricamente, más lento parecen progresar, o incluso varios de ellos retroceden, en la reducción de la pobreza medida por el índice de necesidades básicas insatisfechas (...)”¹¹⁵. De allí, que varios autores consideren que estos territorios vulnerables se encuentran en una doble discriminación: bajos índices de condiciones de vida por ser territorios rurales, pero además por presentar cultivos ilícitos.

La presencia de cultivos ilícitos en territorios rurales en términos de desarrollo también dificulta procesos de planeación e inversión para las regiones, principalmente por la ausencia o débil presencia del Estado en este tipo de territorios periféricos de Colombia pero también por la distorsión de producción interna y poca factibilidad de manejo de recursos en esas regiones para fines de desarrollo¹¹⁶.

La presencia diferenciada del Estado¹¹⁷ así como la reorganización socioeconómica de una región conforme a los factores de producción de las

¹¹³ CRUZ Y CHAPARRO. Op. Cit., p.41

¹¹⁴ Sobre estos índices, a través de una investigación desarrollada por Dejusticia: “se categorizaron los municipios según el nivel de densidad de cultivos, y se contrastaron con una serie de indicadores de bienestar y pobreza. Al comparar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de pobreza multidimensional (IPM) y el índice de desarrollo humano (IDH), aquellos municipios categorizados con muy alta, alta y media presencia de cultivo de coca tienen una brecha muy amplia con respecto a los que no tienen coca” En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.34

¹¹⁵ *Ibid.*, p.20

¹¹⁶ Vargas, Op. Cit., p.198; Organización de los Estados Americanos, Op. Cit.,p.20

¹¹⁷ Algunos autores prefieren hablar de presencia diferenciada del Estado a ausencia o vacíos institucionales debido a la presencia de actores armados en busca de controlar ciertas regiones y la forma que llegan al tener dicho poder informal. En: González, F. (2011). La paradoja de orden estatal e ilegalidad. En M. Torres, *Estado y coca en la frontera colombiana:*

drogas ilegales, también se pueden presentar como costos institucionales. Estos fenómenos se profundizan aún más en las regiones con cultivos ilícitos cuando el narcotráfico, para minimizar riesgos, utiliza herramientas como la corrupción, clientelismo y regulación de violencia para cooptar las instituciones y la política tradicional¹¹⁸. De acuerdo con GAVIRIA, desde muy temprano el narcotráfico utilizó como estrategia corromper "...la justicia, la política y muchas actividades públicas y privadas" e incluso a miembros de la policía y ejército de mandos altos"¹¹⁹.

Ahora bien, de manera directa la corrupción y el clientelismo en las instituciones estatales y la política tradicional en zonas donde hay una débil presencia, agudiza los procesos de deslegitimación y son cada vez más vulnerables a los controles territoriales por parte de grupos armados. Lo que en un principio podría suponer la entrada del narcotráfico y redes de apoyo a las instituciones y política para generar estrategias de dilatación o fallos absolutorios respecto de la rama judicial y por otra parte para impedir la acción del Estado en sus regiones de interés, también sirve como estrategia de financiamiento, específicamente para el caso del paramilitarismo. Un claro ejemplo de ello, es la apropiación de recursos público, específicamente las rentas locales para la salud y educación en las regiones¹²⁰.

En suma, la incursión del narcotráfico y la violencia en regiones apartadas de Colombia ha provocado cambios importantes en el orden social, en los hábitos y valores, en la economía e incluso en instituciones y en la política tradicional. Todo esto, unido con la afectación de derechos subjetivos de la población, muestra un grave deterioro de los territorios municipales a causa del narcotráfico y procesos anteriores de violencia, pero también como efecto de una especie de inercia del Estado. Las relaciones entre el Estado y regiones vulnerables con presencia de cultivos ilícitos ha sido marcadas por el olvido, falta de legitimación y presencia del Estado, en su mayoría, bajo contextos de enfrentamientos de las Fuerzas Armadas del Estado con los actores armados al margen de la ley y la política represiva de disminución oferta de cultivos.

Los anteriores impactos socioeconómicos e institucionales en el territorio y la población con cultivos de coca, junto con la violación de derechos humanos a causa de homicidios, masacres, secuestro, desplazamiento, despojo de tierras

el caso de Putumayo (pp. 13-23). Bogotá D.C.: Ediciones Antropos. ISBN: 978-958-644-154-4

¹¹⁸ MATHIEU, Op. Cit., p.284

¹¹⁹ GAVIRIA URIBE, Op. Cit., pág. 4

¹²⁰ CAMACHO, ÁLVARO. Narcotráfico: mutaciones y política. En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., p.341

y necesidades básicas insatisfechas, demuestran que los campesinos, indígenas y afrodescendientes que deciden asociarse a la actividad del cultivo de coca como primer eslabón de la cadena de producción, no pueden verse simplemente como un problema que contribuye y financia al narcotráfico.

Por el contrario, se trata de una actividad, como ha dicho la Comisión Asesora para la Política de drogas en Colombia, que se constituye como un factor de alto riesgo de vulneración de los derechos humanos, en general:

Estas actividades atraen y perpetúan en el territorio redes de criminalidad organizada que elevan dramáticamente las tasas de homicidios y de desplazamiento forzado; acentúan el constreñimiento a la libertad política, económica y de movilidad de campesinos; intensifican la instrumentación de las organizaciones sociales y campesinas; y conllevan a la descomposición del capital social en las comunidades afectadas¹²¹.

En suma, las personas inmersas en las actividades de cultivos ilícitos presentan graves vulneraciones de derechos humanos sobre dignidad humana.

La afectación de derechos se agudiza con la desprotección del Estado sobre estos territorios, principalmente a causa de abandono en temas de desarrollo y seguridad. Desde la perspectiva del ámbito del desarrollo humano, además de la garantía de oportunidad necesarias para el desarrollo de capacidades individuales, está también los arreglos estatales para promover y garantizar el desarrollo de dichas capacidad y la protección frente a riesgos graves y previsibles de la vida humana.¹²² En este aspecto, la presencia débil o nula del Estado combinado con enfrentamientos con actores armados ilegales y la política represiva contra los cultivos ilícitos, parece más el Estado, otro actor que contribuye a afectar los derechos humanos de la población.

La vulnerabilidad de la persona inmersa en el territorio con cultivos ilícitos bajo patrones de violencia, afectación de derechos humanos, cambios socioeconómicos e institucionales a causa del control por parte de actores amados sumado a la presencia diferenciada del Estado, también permite establecer el proceso de exclusión y discriminación respecto al grupo que

¹²¹ COMISIÓN ASESORA PARALA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Op. Cit., p.9

¹²² SERRANO LÓPEZ, Op. Cit., p.26

participa en este contexto¹²³. Así, la vulnerabilidad de acuerdo a lo señalado por autores como AÑON: “(...) no se produce solo por la precarización del trabajo, sino porque se tornan frágiles los soportes relaciones que aseguran la inserción en un medio en el que resulte humano vivir”¹²⁴.

En este caso, no solo las circunstancias de pobreza y la precariedad de bienes y servicios en estos territorios dan cuenta de la vulnerabilidad del individuo; la falta de acceso a una capacidad institucional estatal mínima¹²⁵ hace que sea todavía más crítica la situación por la discriminación y exclusión social de no tener derecho a acudir a dichas instituciones que hacen posible la efectividad de sus derechos. Se trata de una concurrencia entre derechos y ciudadanía que hasta el momento el Estado ha privado a los territorios vulnerables a causa de la violencia y de los cultivos ilícitos¹²⁶.

El reclamo del “derecho a los derechos”¹²⁷ no se ha hecho espera en los municipios con coca, donde por la baja participación política y social institucionalizada en el territorio, esta población busca tener incidencia política en las decisiones del Gobierno a través de acciones comunitarias y en general protestas.

¹²³BERNUZ BENÉITEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA, Manuel. La eficacia de los derechos sociales. El tiempo de los derechos 2. Valencia: Tirant lo blanch. 2014. ISBN 9788490533550. P.36

¹²⁴ AÑON ROIG, María José. Ciudadanía social: la lucha por los derechos sociales. En: BERNUZ BENEITEZ, Op. Cit., p36.

¹²⁵ Paola Iregui, María Teresa Palacios y otros, a través de su investigación titulada “el consumo de drogas en Colombia: una reflexión desde el derecho internacional de los derechos humanos” ha identificado que cerca de: “229 municipios (el 62% del territorio nacional) en los cuales habitan más de seis millones de personas, es decir, casi el 14% de la población total del país. Son esas personas, ubicadas en esos territorios, las que, a nuestro juicio, tendrían derecho a reclamar el amparo institucional que los saque el estado de abandono y vulnerabilidad en el cual se encuentran. En: IREGUI-PARRA, Paola Marcela; PALACIOS-SANABRIA, María Teresa y Otros. EL consumo de drogas en Colombia: una reflexión desde el derecho internacional de los derechos humanos (en línea). Documentos CEDE. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. N.10, Febrero de 2017 (Citado el 24 de marzo de 2018) Disponible en:https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-10.pdf

¹²⁶ Algunos autores como García Villegas presenta la debilidad institucional estatal en los territorios locales y la organización local armada dispuesta a sustituirlo, a través de lo que comúnmente llaman Apartheid institucional; IREGUI-PARRA, Op. Cit., p.62

¹²⁷ Ramírez, M. C. (2005). The construction of citizenship in the context of armed conflict, anti-drug policy and illegality in Putumayo. En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.32

En el año de 1996, campesinos coccaleros del Putumayo en los municipios de Mocoa, Puerto Asís, Orito, La Hormiga, Villagarzón y en la inspección del El Tigre, se concentraron para exigir al Gobierno inversión social, suspensión de fumigaciones a cambio de una sustitución voluntaria pero con acompañamiento del Estado en temas de desarrollo, comercialización y provisión de bienes y servicios¹²⁸. También entre varias marchas y protestas de los campesinos coccaleros se destaca los reclamos a través del “Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana” firmados en julio de 2015¹²⁹; las protestas de campesinos del Tarazá y Valvidia, Antioquia en el 2008 y 2017¹³⁰; protestas en Putumayo y Tumaco en 2016 y 2017 a causa de reclamos en el proceso de erradicación forzada que adelantaba el Gobierno¹³¹, y de manera más reciente, en abril de 2018 las protestas realizadas en Ituango y Tumaco¹³².

Estas reivindicaciones de derechos y todo lo anterior demuestran la necesidad de una política contra las drogas teniendo en cuenta las circunstancias y afectaciones a los derechos humanos como política social y a su vez como límite de acción coercitiva del Estado. Sin embargo, en las últimas décadas en Colombia a pesar de estas circunstancias de afectación de derechos, el Gobierno Nacional (a excepción de lo implementado en los acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Gobierno, que será analizado posteriormente) acorde con el régimen internacional de política de drogas ha optado por la exclusión y trato delincencial de gran parte de esta población.

¹²⁸ MUÑOZ, MARCELA. A 20 años de las marchas coccaleras (en línea). 29 de agosto de 2016. (Citado el 27 de abril de 2018). Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20043>

¹²⁹ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.33

¹³⁰ Observatorio del Conflicto Armado Corporación Nuevo Arco Iris. Protestas de campesinos coccaleros y grupos armados ilegales (en línea). 25 de abril de 2008. (Citado el 27 de abril de 2018), Disponible en: <https://www.semana.com/on-line/articulo/protestas-campesinos-coccaleros-grupos-armados-ilegales/92320-3>; QUINTERO, Jessica y MARTÍNEZ ARANGO, Rodrigo. Campesinos coccaleros adelantan paro en Tarazá (en línea). 22 de agosto de 2017. (Citado el 27 de abril de 2018). Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/paro-de-coccaleros-en-taraza-antioquia-XK7158257>

¹³¹ ARLEY BOLAÑOS, Edison. Razones del paro coccalero en Putumayo (en línea). 18 de agosto de 2016. (27 de abril de 2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/país/razones-del-paro-coccalero-en-putumayo>; El País. Tumaco sigue paralizada por protestas de coccaleros. (en línea). 13 de abril de 2017. (27 de abril de 2018). Disponible en: <http://www.elpais.com.co/judicial/tumaco-sigue-paralizada-por-protestas-de-coccaleros.html>

¹³² El Tiempo. Tras protestas, coccaleros de Ituango llegan a acuerdos con el Gobierno. (en línea). 11 de abril de 2018. (27 de abril de 2018). Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/coccaleros-de-ituango-antioquia-llegaron-a-acuerdo-con-el-gobierno-203698>; REDACCIÓN NACIONAL. #TumacoNoAguantaMás y hace paro contra la guerra y el abandono. (en línea). 27 abril de 2018, (27 de abril de 2018). Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/tumaconoaguantamas-y-hace-paro-contra-la-guerra-y-el-abandono-articulo-752472>

B. EFECTOS COLATERALES DE LA POLÍTICA REPRESIVA CONTRA LAS DROGAS EN TERRITORIOS CON PRESENCIA DE CULTIVOS DE USO ILÍCITO: APERTURA A UN NUEVO ENFOQUE DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE DROGAS ILÍCITAS

a. Régimen internacional de control de drogas con enfoque represivo y la guerra contra las drogas: efectos en la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito

1. Régimen internacional de control de drogas con enfoque represivo

Ahora bien, partiendo de las características de las poblaciones con presencia de cultivos de uso ilícito en Colombia: con alto niveles de violencia, graves vulneraciones de los derechos humanos, cambios estructurales de orden socioeconómico por el control por parte de grupos armados ilegales, la presencia diferenciada del Estado y exclusión de la política de desarrollo nacional. Nos corresponde esta vez observar cómo se relaciona esta población con la política contra las drogas dispuesta a través del régimen internacional de la lucha contra las drogas, el cual ha sido adoptado por Colombia.

No corresponde como objeto de esta investigación analizar la noción y los elementos principales del régimen internacional en sentido abstracto, por lo pronto y para los fines propuestos, se tomará la descripción de KRASNER, quien define el régimen internacional como un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas y procedimiento para la toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales¹³³. Para el caso del régimen internacional de las drogas ilícitas, se ha establecido un conjunto de fuentes, sujetos, procedimientos e instancias internacionales de verificación y monitoreo con el fin de que los Estados atiendan con un enfoque global el tema de la política para la lucha contra las drogas.

Acerca de los instrumentos por medio del cual se crean obligaciones internacionales a cargo de los Estados para la lucha contra las drogas, de manera general se establece un marco normativo de la política de drogas para la prohibición y represión en la producción, tráfico, comercialización y consumo de las drogas, conforme a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961

¹³³ Stephen D Krasner. "Structural Causes and Regimen Consequences, Regimes as Intervening Variable", en Stephen D.Kraner (comp.), International Regimes, en: HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y Otros. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis" (en línea) (20 de abril de 2018) Disponible en: forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1524/1514 y en: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., p.151

y su protocolo de modificación de 1972, el Convenio sobre Sustancia Psicotrópicas de 1971, y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

Conforme al marco multilateral de tratados sobre las drogas ilícitas precitados anteriormente, el Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (en adelante Convención Única de 1961), se considera el texto más importante en la evolución del derecho internacional de las drogas al ser el tratado que condensa y unifica la multiplicidad de acuerdos y regulaciones sobre la materia que fueron expedidos desde la Conferencia Internacional sobre el problema de drogas ilícitas llevado a cabo en Shanghái, China en febrero de 1909¹³⁴. Así, la Convención Única de 1961 incorpora los acuerdos anteriores y amplía la cantidad de países que ratifican la convención a más de 115 Estados. De manera particular, incorpora el sistema de fiscalización y prohibición de drogas ilícitas limitando el cultivo, producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes a usos médicos y científicos de manera específica para las sustancias derivadas de plantas de opio-heroína, coca-cocaína y cannabis¹³⁵. Adicional a esto, se consolida la competencia de las Naciones Unidas sobre la materia¹³⁶.

¹³⁴ De acuerdo con Francisco Thoumi, al principio del siglo XX la política internacional de drogas ilícitas se concentró en los opiáceos y, paulatinamente a lo largo del siglo, se fueron introduciendo otras drogas. Al principio, la política se basaba en una regulación en la producción y consumo hasta que en 1948 el régimen internacional empezó a tomar una dirección más restrictiva al permitir este tipo de regulación solo para los usos médicos y de investigación científica. A partir de esta fecha, según el autor, la progresión del prohibicionismo se hizo cada vez más punitivo. En: THOUMI, Francisco E. Sueños de reforma de las políticas contra las drogas y del Régimen Internacional de Control de drogas. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Friedrich ebert stiftung (en línea). Agosto de 2011. (11 de marzo de 2018) Disponible en: library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08461.pdf; COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Op. Cit., p., 14

¹³⁵ AMBOS Y OTROS, Kai; MALARINO, Ezequei, y Otros. Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina. Grupos Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional. Colombia: Fundaciones Konrad Adenauer. (en línea) (03 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_50216-1522-4-30.pdf?171003005148; ver artículo 2 Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

¹³⁶ De acuerdo con el artículo 5 de la Convención Única de 1961: “*Las Partes, reconociendo la competencia de las Naciones Unidas en materia de fiscalización internacional de estupefacientes, convienen en encomendar a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social y a la Junta internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las respectivas funciones que la presente Convención les asigna.*” En cuanto a la regulación de estupefacientes para usos médicos y científicos, se restringe a través regímenes de licencias, tal como lo señala el artículo 29 y 31 de la Convención Única de 1961, la cual establece que las partes: “*exigirán que la fabricación de estupefacientes se realice bajo el régimen de licencias con excepción del caso en que estos sean fabricados por empresas estatales. 2. Las Partes: a) Ejercerán una fiscalización sobre todas las personas y empresas que se dediquen a la fabricación de estupefacientes o participen en ella; b) Someterán a un régimen de licencias a los establecimientos y locales en que dicha fabricación pueda realizarse; y c) Exigirán que*

En cuanto a la Convenio sobre Sustancia Psicotrópicas de 1971 (en adelante Convención de 1971), y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (en adelante Convención de 1988) se adoptan como complemento al sistema de fiscalización de drogas promulgado en la Convención Unica de 1961.

De esta manera, en la Convención de 1971, como consecuencia al aumento del consumo experimental y recreativo de sustancias psicotrópicas y sintéticas, busca extender las medidas de control dispuestas en la Convención Unica de 1961 a este tipo de sustancias pero de carácter más débil en comparación a las drogas derivadas de plantas¹³⁷; Por su parte, la Convención de 1988, complementa los anteriores tratados, en concreto, a través de la introducción de los conceptos de lavados de activos y medidas integrales sobre temas de cooperación judicial para lucha contra el tráfico de drogas¹³⁸.

Adicional a los tratados sobre control de drogas ilícita, dentro del régimen internacional contra las drogas ilícitas hay otros instrumentos que si bien no crean de manera directa obligaciones internacionales o, en otras palabras, no son vinculante para los Estados partes, cumplen la función de interpretar, coordinar y diseñar la política de control a partir de las Convenciones del Derecho Internacional¹³⁹. Normalmente, estos instrumentos se conforman por resoluciones o decisiones del Comité de Estupefacientes y de la Asamblea

los fabricantes de estupefacientes a quienes se haya otorgado licencia obtengan permisos periódicos en los que se especifique la clase y la cantidad de estupefacientes que estén autorizados a fabricar. Sin embargo, no será necesario exigir este requisito para fabricar preparados” al igual que referente al comercio internacional: “Las partes: a) Ejercerán la fiscalización de las importaciones y exportaciones de estupefacientes, salvo cuando estas sean efectuadas por una empresa o empresas del Estado; y b) Ejercerán una fiscalización sobre toda persona y sobre toda empresa que se dedique a la importación o a la exportación de estupefacientes. (...) 5. Antes de conceder un permiso de exportación, las Partes exigirán que la persona o el establecimiento que lo solicite presente un certificado de importación expedido por las autoridades competentes del país o del territorio importador, (...) 11. Ninguna Parte permitirá que pasen a través de su territorio estupefacientes expedidos a otro país aunque sean descargados del vehículo que los transporta, a menos que se presente a las autoridades competentes de esa Parte una copia del permiso de exportación correspondiente a esa expedición”; AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p. 23 y 24

¹³⁷ *Ibíd.*, p24

¹³⁸ Sobre el tema de cooperación judicial en la Convención de 1988: “Sus objetivos principales son reforzar la cooperación internacional en materia de represión del narcotráfico y armonizar y fortalecer la legislación penal interna. Para ello, impone a las partes la plena obligación de penalizar conductas tradicionalmente relacionadas con el tráfico de drogas; suma nuevas modalidades delictivas, como el blanqueo de capitales; prevé, por primera vez, disposiciones penales específicas para la adquisición, la posesión y el cultivo para consumo personal; y regula con bastante detalle diferentes supuestos de la asistencia judicial” en: AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p25

¹³⁹ *Ibíd.*,p.22

General de las Naciones Unidas, de manera estricta, a través de los documentos políticos de las sesiones especiales o extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (UNGASS)¹⁴⁰.

En cuanto a los órganos encargados para implementar y monitorear la aplicación de los tratados sobre drogas está: la Comisión de Estupefacientes (en adelante, CE), creada por el Consejo Económico y social mediante resolución 9 de 1946, la cual se encarga principalmente de asistir al Consejo en la supervisión del sistema de fiscalización y prohibición¹⁴¹; La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), esta instancia internacional se encarga de publicar informes sobre la situación de lucha contra las drogas y, en caso de violaciones aparentes a los tratados, tiene la competencia para pedir explicaciones a las parte así como optar por medidas correctivas¹⁴²; La Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito

¹⁴⁰ Hasta el momento las sesiones extraordinarias sobre drogas se han realizado en el año 1998 en 16° periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, donde se aprobó la acción común para contrarrestar el problema mundial de drogas, en 2009 y 2016, donde la Asamblea realiza declaraciones políticas sobre el problema mundial de drogas.

¹⁴¹ De acuerdo con la Convención Única de 1961 en el artículo 8: “*La Comisión tendrá autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de esta Convención, y en particular para: a) Modificar las Listas según lo dispuesto en el artículo 3; b) Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma; c) Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta Convención y el logro de sus propósitos, y en particular recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico; d) Señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de la presente Convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.*”

¹⁴² En el artículo 14 de la Convención Única de 1961 sobre funciones del JIFE, se establece si: “*Junta tiene razones objetivas para creer que las finalidades de la presente Convención corren un grave peligro porque una Parte, un país o un territorio no ha cumplido las disposiciones de la presente Convención, tendrá derecho a proponer al gobierno interesado la celebración de consultas o a solicitarle explicaciones. (...)disposiciones de la Convención, una Parte, un país o un territorio se ha convertido en un centro importante de cultivo, producción, fabricación, tráfico o uso ilícitos de estupefacientes, o hay pruebas de que existe un riesgo grave de que llegue a serlo, la Junta tendrá derecho a proponer al gobierno interesado la celebración de consultas (...)*Después de actuar en virtud del apartado a, la Junta, si ha comprobado que es necesario proceder así, podrá pedir al gobierno interesado que adopte las medidas correctivas que las circunstancias aconsejen para la ejecución de las disposiciones de la presente Convención.(...) podrá proponer al gobierno interesado la realización de un estudio al respecto en su territorio, por los medios que el gobierno estime apropiados. El gobierno interesado, si decide realizar ese estudio, podrá pedir a la Junta que ponga a su disposición los medios técnicos periciales y los servicios de una o más personas con la capacidad necesaria para prestar ayuda a los funcionarios del gobierno en el estudio propuesto (...)d) Si la Junta considera que el gobierno interesado ha dejado de dar las explicaciones satisfactorias que se le han solicitado conforme al apartado a, o de adoptar las medidas correctivas que se le han pedido conforme al apartado b o que existe una situación

(UNODC por sus siglas en Inglés), la cual cumple funciones como secretaría de la CE y la JIFE , y finalmente, la OMS como órgano externo y ente asesor para revisar propuestas de nuevos estupefacientes y sustancias psicotrópicas para ser incluidas a las listas de las convenciones¹⁴³.

Conforme a lo anterior, el régimen internacional sobre drogas articula sus principales fuentes, instrumentos y órganos bajo el sistema de fiscalización para la lucha contra las drogas ilícitas, es decir, en últimas sus órganos, normas y en general sus fines, se focalizan en la prohibición desde la fase del cultivo hasta el consumo de estupefacientes salvo casos excepcionales. De manera complementaria, esta fiscalización y prohibición suele dividirse en tres pilares: i) reducción de oferta, que busca interrumpir la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes; ii) reducción de demanda, con el fin de obstaculizar la disponibilidad de drogas o que exista un acceso solo para fines médicos y científicos, y iii) La cooperación internacional, la cual en su mayoría consta de lucha contra blanqueo de dinero o lavado de activos y el fomento de cooperación internacional judicial.

Sobre este último pilar, es importante mencionar que el Régimen Internacional contra las drogas se basa en el principio general de responsabilidad común y compartida, incorporado durante la UNGASS de 1998. En esta sesión extraordinaria, además de incorporar este principio señala que más que un postulado de solidaridad internacional, se trata que cada Estado asuma su responsabilidad para una solución integral, equilibrada y global sobre el problema de las drogas ilícitas que incluye la necesidad de controlar la producción (lo que ocurre en Colombia), las sustancias químicas y precursores, fortalecimiento de sistema judicial e interacción entre países para

grave que requiere la adopción de medidas de cooperación en el plano internacional con miras a su solución, podrá señalar el asunto a la atención de las Partes, del Consejo y de la Comisión. (...) para facilitar esta cooperación; después de examinar los informes de la Junta y, en su caso, de la Comisión sobre el asunto, el Consejo podrá señalar éste a la atención de la Asamblea General. (...) 2. junta, cuando señale un asunto a la atención de las Partes, del Consejo y de la Comisión en virtud del apartado d del inciso 1, podrá, si ha comprobado que es necesario proceder así, recomendar a las Partes que cesen de importar drogas del país interesado, de exportarlas a él, o de hacer ambas cosas, durante un período determinado o hasta que la Junta quede satisfecha con la situación existente en ese territorio o país". En cuanto a los informes de la Junta, el artículo 15 establece que: "La Junta redactará un informe anual sobre su labor y los informes complementarios que considere necesarios. Dichos informes contendrán, además, un análisis de las previsiones y de las informaciones estadísticas de que disponga la Junta y, cuando proceda, una indicación de las aclaraciones hechas por los gobiernos o que se les hayan pedido, si las hubiere, junto con las observaciones y recomendaciones que la Junta desee hacer. Estos informes serán sometidos al Consejo por intermedio de la Comisión, que formulará las observaciones que estime oportunas."

¹⁴³ AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p.27

el control de lavado activos, tráfico de armas y reducción de armas, entre otros. Todo lo anterior bajo decisiones y evaluaciones multilaterales en tema de esfuerzos y estrategias en la política contra las drogas así como recursos para su combate¹⁴⁴.

Llegados a este punto, se analizará el sistema de fiscalización y prohibición de estupefacientes acorde al pilar de reducción de la oferta y su regulación para interrumpir la producción, en concreto, en la fase de cultivo.

De manera general, el régimen internacional sobre drogas respecto al marco normativo internacional, obstaculiza esta fase a través de medidas de criminalización y erradicación. Así, la Convención Única de 1961 establece para el tema de fiscalización un régimen de licencias severas en caso de permitir el cultivo¹⁴⁵ o la prohibición total de cultivo de plantas como medida adecuada para el caso de la amapola, coca y cannabis¹⁴⁶. En caso de la segunda opción, es decir, la prohibición y represión del cultivo de la planta, deberá además de ser destruida, incluir en la legislación interna por parte del Estado medidas de carácter penal por la ejecución de dichas actividades ilícitas¹⁴⁷.

Frente a este tema de criminalización, la Convención de 1988 complementa para el tema de cultivos de manera expresa el respeto de los derechos humanos fundamentales; sin embargo, a la par que introduce este postulado, complementa los anteriores acuerdos con disposiciones severas en materia de derecho penal sobre la población que cultiva drogas ilícitas al imponer la obligación de tipificar la actividad de cultivo sin condiciones del orden interno.

¹⁴⁴ BORDA, Sandra. La política multilateral colombiana de drogas. En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., p. 154.

¹⁴⁵ Artículo 26. EL ARBUSTO DE COCA Y LAS HOJAS DE COCA. 1. Las Partes que permitan el cultivo del arbusto de coca aplicarán al mismo y a las hojas de coca el sistema de fiscalización establecido en el artículo 23 para la fiscalización de la adormidera; pero, respecto del inciso 2 d de ese artículo, la obligación impuesta al Organismo allí aludido será solamente de tomar posesión material de la cosecha lo más pronto posible después del fin de la misma. 2. En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente.

¹⁴⁶ De acuerdo con la Convención Única de 1961 en el artículo 22: "...1. Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo. 2. Una Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta de la cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación"

¹⁴⁷ AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p.24

Así, en el artículo 3 sobre delitos y sanciones de la convención en mención señala que: “Cada una de las parte adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente (...) ii) El cultivo de la adormidera, el arbusto de coca o la planta de cannabis con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961 y en la Convención de 1961 en su forma enmendada (...)”¹⁴⁸.

Como consecuencia de este deber, en América Latina se ha llegado a evidenciar una tendencia a la adicción punitiva de la cadena producción a medida que no se consiguen los resultados esperados, en particular, cada vez más se crean este tipo de delitos con sanciones similares a conductas diferentes¹⁴⁹.

En resumen, el régimen internacional de drogas ilícitas en cuanto su marco jurídico internacional proyectado a través de los tratados multilaterales descritos anteriormente, se enfoca en la criminalización y eliminación del cultivo, sin considerar el tipo de población inmersa en este eslabón de la cadena de la producción de drogas ilícitas, y por supuesto, sin tener presente sus condiciones de vulnerabilidad.

2. Efectos colaterales de la guerra contra las drogas en la población rural cultivadora de plantaciones de uso ilícito

La criminalización del eslabón débil de la cadena de producción no es la única consecuencia derivada del régimen internacional de drogas ilícitas. El fundamento del sistema de fiscalización y prohibición de drogas maneja una lógica represiva e intimidatoria a través de dos principales elementos: primero, como ya se ha venido señalado, con un marco normativo internacional de “derecho penal máximo”¹⁵⁰, y segundo, con grandes efectos colaterales en el territorio con presencia de cultivos ilícitos, la estrategia de guerra contra las drogas liderada por EEUU para la erradicación y reducción de cultivos ilícitos.¹⁵¹

¹⁴⁸ NACIONES UNIDAS. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. (en línea) (2 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

¹⁴⁹ AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p.52

¹⁵⁰ UPRIMNY YEPES, Op. Cit., p.66

¹⁵¹ De acuerdo con Colleta Youngers el objetivo de la política internacional de drogas de EEUU se basa en la distorsión del precio de las drogas ilícitas al momento de su comercialización. Así, esta autora señala que: “*The fundamental objective of U.S international drug policy is to reduce the supply of illicit drugs. The theory is that this will drive up the price and reduce demand as fewer people are able or willing to pay the cost to get high*”. En: YOUNGERS,

La guerra contra las drogas ha acompañado a la política internacional de drogas ilícitas a partir de los años 70. Si bien para esa época, la Convención Única de 1961 y el sistema de fiscalización y prohibición de drogas ilícitas cumplían 10 años de ser ratificada, en 1971 empieza la estrategia de represión y prohibición más severa a partir de aquel acto simbólico realizado Richard Nixon, que para ese entonces fungía como presidente de los EEUU, quien declaró de manera expresa “la guerra contra las drogas” con el propósito de tener un “mundo libre de drogas”¹⁵², es decir, suprimir cualquier tipo de consumo de sustancias que eran consideradas ilícitas.¹⁵³

Este nuevo enfoque instaurado en 1971 por el Gobierno de EEUU, apela a la criminalización excesiva y a mecanismos represivos de cualquier tipo de consumo de ciertas drogas bajo la supresión de la oferta en cada fase o eslabón de producción, tráfico y comercialización, incluido por supuesto, el cultivo de plantas para la producción de drogas ilícitas¹⁵⁴.

Adicional a este tipo de estrategias también se destaca el rol de EEUU como líder de la lucha contra los cultivos ilícitos. A pesar que la política interna de EEUU durante la segunda mitad del siglo XX, osciló en múltiples ocasiones entre políticas de abuso de drogas como salud pública o como delincuencia,

Colleta A. y ROSIN, Eileen y Otros. *Drugs and democracy in Latin America: the impact of U.S. policy*. London: Lynne Rienner. 2005. ISBN 9781588262547

¹⁵² Algunos autores como Alejandro Gaviria Uribe consideran esta declaración de guerra contra las drogas fue motivado más por factores coyunturales, según este autor debido a: “...aumento del consumo de drogas entre los soldados y veteranos de la guerra de Vietnam y por la antipatía de Nixon hacia los jóvenes que se oponían a su cruzada anticomunista, mucho de ellos consumidores habituales de marihuana y otras drogas psicoactivas. (...) La guerra contra las drogas tuvo probablemente una motivación coyuntural, pero ha tenido efectos permanentes, de largo plazo” En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit., pág. 1

¹⁵³ A comienzos de la declaración de la guerra contra las drogas por parte de EEUU, para Nixon su prioridad de supresión se concentraba en la marihuana, LSD y heroína. De acuerdo con Paul Gootenberg, la lucha contra estas sustancias distó de ser exitosa desde el comienzo así: “...otros hechos concretos desarrollados en el marco de la Guerra Fría, como el triunfo de la revolución cubana que se tradujo en la expulsión de los narcotraficantes isleños y con ellos el traslado de rutas y conexiones hacia Centro y Sur América, o las políticas represivas adoptadas por gobiernos autocráticos en Sur América como el del chileno Augusto Pinochet, quien adoptó medidas contundentes en contra de los narcotraficantes de ese país. Si bien este conjunto de factores contribuyó a la disminución en la oferta y demanda de las mencionadas drogas, hicieron que otras sustancias como la cocaína fueran abriéndose espacio en el mercado de narcóticos, especialmente dentro de Estados Unidos” En: FIP, Op. Cit., p. 14; AMBOS Y OTROS, Op. Cit., p.52;

¹⁵⁴ TOKATLIAN, Juan Gabriel. La " guerra antidrogas" y el Comando Sur. EN: *Foreign Affairs: Latinoamérica*. Enero-Marzo, 2010. Volumen 10, Número 1., p.43

finalmente con la llegada de Nixon, se consolidó la postura de represión en EEUU a su máximo nivel¹⁵⁵.

El papel de EEUU en este prohibicionismo radical, además de la instauración de herramientas para la lucha contra las drogas como es la erradicación forzada, la interdicción y la criminalización del consumo dentro del país estadounidense¹⁵⁶, se empieza en los posteriores Gobiernos a incrementar la intervención militar y de monitoreo de reducción de cultivos en otros países, en concreto, en la Región Andina con altas tasas de producción de drogas ilícitas como Bolivia, Colombia y Perú¹⁵⁷.

De acuerdo con TOKATLIAN, a principios de los años ochenta, las Fuerzas Armadas se negaron a participar en la lucha contra las drogas en el exterior; sin embargo, a partir del Gobierno de Ronald Reagan con la modificación de la ley Posse Comitatus y la declaración presidencial de considerar a las drogas como una amenaza letal para la seguridad de EEUU, se profundiza el papel de los militares en esta simbólica guerra contra las drogas. Con esto, señala el autor:

Tres meses después, el 15 de julio, Washington envió a Bolivia una unidad de combate del ejército (de la Brigada de Infantería 193 establecida en Panamá) para llevar a cabo la operación Blast Furnace, dirigida a localizar y a destruir centros de producción de cocaína. (...) Si desde Harry Truman hasta Ronald Reagan nadie

¹⁵⁵ De acuerdo con la Fundación ideas para la paz: *“En el ámbito político también se presentaron cambios importantes reflejados en una nueva postura frente al problema de las drogas ilícitas que comenzó a oscilar entre el prohibicionismo y la tolerancia, coincidiendo con la línea ideológica de los partidos tradicionales de ese país: mientras los Demócratas optaron por salidas flexibles, los Republicanos privilegiaron el prohibicionismo radical. Del lado de los primeros sobresalen las administraciones de Kennedy, Ford y Carter, y del lado de los segundos los gobiernos de Nixon y Reagan. La administración de John F. Kennedy (1960-1963) fue la primera en dar señales de flexibilidad y tolerancia a través de la creación de la Comisión Presidencial sobre Abuso de Drogas que recomendaba reducir las sentencias, desmantelar la oficina federal de narcóticos y considerar adictos como enfermos y no como a los delincuentes”*. Iniciada la década de los setenta, el discurso de intolerancia a las drogas sería retomado como nunca antes por la administración de Richard Nixon (1969-1974), quien de hecho se convertiría en el primer presidente estadounidense en declarar oficialmente la “guerra contra las drogas”. En: FIP, Op. Cit., p.12

¹⁵⁶ De acuerdo con Rodrigo Uprimny, la prohibición al consumo ha sobrecargado el aparato judicial penal de Estados Unidos. Se estima que: “la tercera parte de los presos federales están encarcelados por delitos de drogas y anualmente la policía norteamericana efectúa más de 750 mil arrestos por asuntos de drogas” En: UPRIMNY YEPES, Op. Cit., p.67

¹⁵⁷ RAMÍREZ, Socorro y YOUNGERS, Coletta. Drug policy in the Andes: seeking humane and effective alternatives. Peru: International IDEA, 2011. ISBN:978-91-86565-36-7.p.23

quería aparecer soft frente al comunismo, en el final de los ochenta nadie quería ser identificado como “blando” en la “guerra contra las drogas”¹⁵⁸.

Con todo esto, las Fuerzas Armadas se convierten en los actores líderes de la lucha contra las drogas en países productores como ocurre en el caso de Colombia. En este aspecto, el Gobierno de EEUU y sus Fuerzas Militares empezaron una campaña de entrenamiento de los militares y policías de regiones productoras de drogas sobre tácticas de enfrentamiento contra carteles y organizaciones criminales dedicadas a estas actividades ilícitas¹⁵⁹.

Además del papel de las Fuerzas Militares para la lucha contra las drogas en el exterior, Estados Unidos también utilizó sus influencias económicas y diplomáticas para robustecer la guerra contra las drogas en países productores de América Latina a través del llamado “proceso de certificación”¹⁶⁰. Este proceso consistía en ofrecer recursos y entrenamientos militares junto con incentivos a tratos preferenciales y beneficiosos en acuerdos comerciales, siempre que el gobierno del país productor cumpla con unas pautas en materia de lucha contra las drogas. En caso de no cumplir con las condiciones y ser “descertificado”, EEUU suspendía sus asistencias bilaterales excepto la humanitaria y las ayudas puntuales sobre tráfico de drogas¹⁶¹.

Con estas herramientas por parte de EEUU, se logró unificar la estrategia de guerra contra las drogas en toda la región, especialmente en aquellos países con presencia de cultivos y producción de drogas. Sin embargo, a pesar de una uniformidad de políticas, sus consecuencias son profundas en materia de derechos humanos de la población vulnerable inmersa en el eslabón débil de la cadena de producción a partir de la declaración política de Nixon.

Ante los cuestionamientos de la utilización de Fuerzas Militares y de Policía Cívica para la represión contra las drogas ilícitas, la defensa de esta política contra las drogas se evidencia en marzo de 2003 a través del documento “International Narcotics Control Strategy Report”. En este reporte, se defiende la represión contra la oferta de drogas y la utilización de las Fuerzas Armadas

¹⁵⁸ TOKATLIAN, Op. Cit., p.46; RAMÍREZ, Op. Cit., p.23

¹⁵⁹ YOUNGERS, Op. Cit., p.342

¹⁶⁰ *Ibid.*, p.340

¹⁶¹ RAMÍREZ, Op. Cit., p.24

como mecanismos de disuasión para los productores, de manera preferencial, en los territorios con presencia de cultivos ilícitos¹⁶².

Quienes optan por la estrategia de reducción de oferta con los cultivos ilícitos mediante las Fuerzas Armadas, asegura el reporte, resultan aplicando una estrategia efectiva para la reducción de toda la cadena de producción con un menor costo y altos beneficios, pues sin cosecha, finalmente, no hay ni pasta de coca ni clorhidrato de coca o cocaína, ni tráfico, ni consumo. Con todo, este informe llama también la atención sobre “consecuencias políticas” que se desprenden de la estrategia y su aplicación en sentido estricto. Según este reporte, destruir los cultivos puede crear situaciones difíciles a gobiernos democráticamente elegidos¹⁶³.

Adicional a este informe, en la evaluación de los 100 años del control de drogas, el Director Ejecutivo en ese momento de la ONUDD, calificó como exitoso el régimen de control internacional, así esta órgano señalaba que: “Quienes dudan la efectividad del control de drogas deben considerar lo siguiente. En 1905 en el mundo 25 millones de personas usaban opio (1,5% de la población mundial). En 1906/07 el mundo produjo alrededor de 41,000 toneladas de opio- cinco veces más que en 2008” de igual forma prosigue con la coca: “Estas hojas se cultivaban no solamente en Los Andes sino también en varios países asiáticos que incluían a Java (Indonesia), Formosa (Taiwán) y Ceilán (Sri Lanka). Hoy la producción de la hoja de coca está concentrada en tres países andinos: Colombia, Perú y Bolivia. El control internacional de drogas tiene parte del crédito”¹⁶⁴.

Ante estas declaraciones del Director de la ONUDD, autores como THOUMI han sostenido que estas estadísticas distan de demostrar algún tipo de éxito. Para el caso del opio en aquella época no era prohibido e incluso tenía un proceso de domesticación como ocurre actualmente con el cigarrillo y alcohol. Ahora bien, en cuanto a la coca, el alto nivel a comienzos del siglo XX se debe a que en ese entonces esta droga no era considerada peligrosa para el consumo y, en cambio, era utilizada en la medicina en países como Alemania, Estados Unidos y Japón¹⁶⁵.

¹⁶² VARGAS MEZA, Op. Cit., p.121

¹⁶³ *Ibid.*, p.121

¹⁶⁴ *Ibid.*, p.121

¹⁶⁵ THOUMI, Francisco E. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. En: Análisis político N. 67(septiembre-diciembre, 2009): pág. 65; GOOTENBERG, Paul. Cocaine’s Malleable Past. Roadmaps to Regulation: Coca, Cocaine, and Derivatives.(en línea) (11 de marzo de 2018) Disponible en: <http://beckleyfoundation.org/policy/roadmaps-to-regulation-coca-cocaine-derivatives/>

Si se mide el éxito de la política conforme a la reducción de producción y consumo de drogas, hay quienes aseguran que dichos resultados son directamente proporcionales a la intensidad de las políticas represivas. Se tratan de medidas que en la mayoría de sociedades sus costos son altos en materia de derechos humanos. ¿Estarían dispuestas estas sociedades a reducir el consumo de drogas a cambio de una política como la de China e Irán, donde ejecutan a gran número de personas por delitos del narcotráfico y aun así, no han podido para el mercado ilícito? ¿Cuál es el límite de una política represiva para obtener resultados de reducción de cultivos?

Lo cierto, es que con más de 40 años de iniciada la guerra contra las drogas, EEUU siguen siendo uno de los países con mayor número de consumidores de drogas ilícitas, y ahora, con un alto número de personas encarceladas por delitos de drogas relacionadas con el consumo ocasional o habitual¹⁶⁶. Esto es uno de muchos costos de la política represiva, si se tiene en cuenta las afectaciones a los territorios con cultivos ilícitos. A pesar de esto, si algo es cierto sobre el éxito de estas políticas son dos circunstancias "...su impermeabilidad a las críticas, y su amplio rango de afectación disciplinario y temático"¹⁶⁷

En cuanto a los múltiples costos de la guerra contra las drogas, las organizaciones civiles y grupos de expertos han puesto en evidencia los impactos de esta política a través de investigaciones o campañas como "count the costs". Esta organización civil ha agrupado en siete áreas los impactos asociados a la política represiva contra las drogas: i) socavando el desarrollo y seguridad, alimentando el conflicto; ii) socavando los derechos humanos, iii) promoviendo el estigma y la discriminación; iv) amenazando la salud pública, difundiendo enfermedades y causando muerte; v) creando delitos, enriqueciendo a criminales; vi) causando deforestación y contaminación; vii) desperdiciando miles de millones en la aplicación de la ley antidrogas¹⁶⁸.

Además de estas categorías, a través del reporte del grupo de expertos sobre política de drogas del London School of Economics agregan afectaciones en áreas como gobernabilidad y Estado de Derecho, y en grupos minoritarios¹⁶⁹.

¹⁶⁶ THOUMI, Op. Cit., 2009, p.18

¹⁶⁷ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.7

¹⁶⁸ COUNTTHECOSTS. La guerra contra las drogas: ¿Estamos pagando un precio demasiado alto? (en línea) (20 de abril de 2018) Disponible en: http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Seven_Costs_Briefing_Spanish.pdf

¹⁶⁹ LSE EXPERT GROUP. After the drug wars: Report of the LSE Expter group on the economics of drug policy. The London School of Economics and Political Science. Febrero,

Con base a estos costos, se retoma nuevamente la clasificación expuesta por THOUMI sobre la relación de derechos humanos e industrias ilegales de drogas. En esta ocasión, ya no se tomará como análisis la relación entre derechos humanos y mercados de drogas desde un punto de vista funcional, sino aquella que "...surgen de las políticas contra la industria ilegal y la forma en que estas se aplican"¹⁷⁰.

El especial interés de la política de drogas para reducir la oferta a través de la erradicación de los cultivos ilícitos, también se ve reflejado en los efectos de dicha represión en grupos que participan en los eslabones débiles de producción en comparación de los actores más poderosos y quienes se llevan todas las ganancias.

Se estima que la mayor cantidad de imputaciones y condenas por actividades ilícitas relacionadas con las drogas ilícitas, provienen de grupos que realizan actividades de cultivo y mantenimiento de plantaciones que por lavado de activos¹⁷¹. La represión a través de la criminalización ha contribuido a aumentar drásticamente el número de personas detenidas. Particularmente, la guerra contra las drogas ha contribuido a que muchos países generen una especie de adicción punitiva y amplíen los tipos penales a diversas conductas relacionadas con las drogas ilícitas sin ningún tipo de consideración de los contextos¹⁷².

La falta de alternativas de la pena diferentes a la prisión, ha contribuido a que exista sobrepoblación carcelaria con grandes costos sociales y afectación de derechos humanos de los internos. Además del hacinamiento y la criminalización de cultivadores ilícitos que acuden a esta actividad en condiciones de subsistencia de la economía familiar, en algunos países con políticas represivas severas el encarcelamiento se efectúa sin ninguna forma

2016 (en línea) (4 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/Events/2016/02/20160215t1830vOT/After-the-Drug-Wars>

¹⁷⁰ NAVARRETE-FRIAS, Op. Cit., P.18

¹⁷¹ CRUZ O, Op. Cit., p.43

¹⁷² Se estima que en países como China y el Sudeste Asiático, hay más de 235.000 personas en detención por drogas. En países como en Colombia particularmente se estima que para el año 2017 hay cerca de 25.000 personas privadas de la libertad por este tipo de delitos En: UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Documentos 37. Dejusticia. Bogotá, julio 2017 (en línea) (18 de maro de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>; GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces. Septiembre de 2014 (en línea) (8 de abril de 2018) Disponible en: https://www.globalcommissionondrugpolicy.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf

de debido proceso¹⁷³ y penas de muerte por este tipo de delitos. En promedio, en países como China e Irán se ejecutan más de 1000 personas cada año¹⁷⁴. La cifra de costos y afectaciones a las comunidades cultivadoras aumenta como consecuencia de abusos por parte de las Fuerzas Militares y de Policía a través de ejecuciones extrajudiciales, desapariciones, tortura, detenciones arbitrarias¹⁷⁵.

Las violaciones de los derechos humanos no solo se producen por la criminalización y encarcelamiento de este tipo de población vulnerable inmersa en los cultivos ilícitos. Los enfrentamientos entre actores armados ilegales y las Fuerzas Militares presentan un alto número de casos de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Dentro de las afectaciones a causa de esta guerra ocurren graves abusos contra derechos humanos producto de masacres, asesinatos, desplazamientos forzados, violencia sexual y física y extorsión¹⁷⁶.

Por otra parte, también se generan afectaciones por cuenta de las campañas de erradicación forzada de cultivos ilícitos impulsados por el Gobierno. Varias organizaciones aseguran que la erradicación forzada o aspersión con glifosato además de los daños ambientales, producen desplazamiento de la población e incentivos a aumento de casos de corrupción, violencia, desempleo, crimen y bajos niveles de desarrollo regional¹⁷⁷.

Ahora bien, sobre el tema de desarrollo, sin contar con los altos niveles de pobreza y necesidades básicas insatisfechas que históricamente tienen este tipo de regiones con presencia de cultivos ilícitos, este asunto también tiene una relación compleja con la política de control de drogas. Los principales fenómenos que relacionan la guerra contra las drogas y afectación al desarrollo humano de la región, son principalmente a causa del desplazamiento de las prioridades del Estado de hacer presencia en estos territorios a través de una mayor capacidad institucional y prestación de bienes

¹⁷³ Se estima que más de 235.000 personas se encuentran arbitrariamente detenidas sin ningún forma de debido proceso, Esto ocurre principalmente en más de 1000 centro de detención en el este y sureste de Asia. En: LSE EXPERT GROUP. Op. Cit.,p.100

¹⁷⁴ *Ibíd.*,p.100

¹⁷⁵ Se estima que en Tailandia para el año 2003, alrededor de 2.800 personas fueron ejecutadas extrajudicialmente en los primeros tres meses de la campaña contra las drogas. En: *Ibíd.*,p.101

¹⁷⁶ *Ibíd.*,p.101

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p.97.

y servicios por políticas represiva y atribución de mayores recursos a las Fuerzas Militares¹⁷⁸.

Acerca de estos impactos y afectaciones de derechos humanos de las comunidades locales cultivadoras, a partir de su relación no solo con la industria de las drogas sino también producto de la aplicación de una política represiva, se evidencia dos tipos de relaciones: una primera, la cual es apoyada por algunos autores como CABALLERO que consideran que más que consecuencia de la guerra contra las drogas y el narcotráfico, se trata más bien de fenómenos que se limitan a potenciar y complicar factores internos. Así:” (...) La violencia, la corrupción, la incapacidad del Estado, la desigualdad económica, la lucha por la tierra, la insurgencia guerrillera armada, existían ya desde mucho antes. El narcotráfico con sus ingresos millonarios y la capacidad de perturbación consustancial a su ilegalidad, no ha hecho otra cosa que agravarlos y profundizarlos”¹⁷⁹.

Con base a esta postura, es decir, que la política contra las drogas y la industria ilegal intensifican la situación de vulnerabilidad y afectación derechos humanos. A nuestro parecer, sí hay fenómenos que pueden considerarse consecuencias directas de la política contra las drogas: la vulneración de derechos humanos a causa de la criminalización y encarcelamiento de este eslabón débil; los efectos de la política de erradicación forzada y aspersion en tema de costos sociales y ambientales, y la concentración de recursos y prioridad de programas del Estado en estas regiones¹⁸⁰.

Aun así, la tendencia de esta política a la “impermeabilidad a las críticas” no se ha hecho esperar en este tipo de afectaciones. A pesar de los reportes y evidencias que muestra esta fuerte relación entre la guerra contra las drogas y los derechos humanos, organismos como la ONUDD tratan estas

¹⁷⁸ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD ha manifestado que el control de drogas actual afecta en muchas áreas de su trabajo. Por ello, el PNUD se ha comprometido en proporcionar información sobre el impacto de las drogas sobre el desarrollo humanos sostenibles. En: *Ibíd.*, p.97

¹⁷⁹ CABALLERO Antonio, “Drogas: la Guerra de la dependencia”, en Varios Autores, *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*, Bogotá, El Áncora editores, 2000, p. 130. En: THOUMI, Op. Cit., 2009, p.62

¹⁸⁰ Sobre el tema de prioridad en la erradicación por encima de programas de desarrollo territorial, algunos autores como Baley y Garzón plantean que se trata del llamado efecto de la cobija corta (short-sheet): “donde la concentración de los recursos del Estado en un solo aspecto de la política de drogas limita las prioridades que se deben atender –mejor dicho, el Estado puede cubrir la nariz o los dedos de los pies, pero no AMBOS y Otros–.” En: CRUZ O., Op. Cit.,p.13

circunstancias como “consecuencias no buscadas” y las atribuyen en su mayoría exclusivamente a los actores ilegales¹⁸¹.

También esta misma oficina dentro de las consecuencias no intencionadas deja entre ver no solo las afectaciones en derechos humanos de estas poblaciones sino efectos que agudizan el crecimiento de la actividad ilegal. De acuerdo con la UNODC como efecto de esta política se encuentra un aumento del mercado ilegal controlado por organizaciones criminales, el desplazamiento de cultivos a otros lugares o efecto globo, y la producción de otro tipo de sustancias no sujetas a control en el sistema de fiscalización y prohibición internacional de drogas¹⁸².

En resumen, el enfoque represivo del sistema de fiscalización y prohibición internacional de drogas trae efectos colaterales en materia de violación de derechos humanos sin atacar de raíz causas estructurales de la actividad ilegal asociada a las drogas, es decir, se mantiene un enfoque con enormes costos e impactos a la comunidad sin que ni siquiera represente una verdadera salida al fin que está llamado a cumplir: “un mundo libre de drogas”.

No solo la ONUDD se ha pronunciado acerca de los efectos en los mercados ilegales o desplazamiento de cultivos a otros lugares. Investigaciones también demuestran que las estrategias de reducción de oferta y demanda han tenido poco efecto en el problema de las drogas ilícitas con enormes repercusiones en desarrollo humano y derechos humanos. Principalmente, existen tres factores que llevan a concluir el fracaso de la guerra contra las drogas: i) la tendencia a no reducir la oferta de drogas ilícitas; ii) en caso de reducción de cultivos, la presencia del llamado efecto globo, y iii) la distorsión del mercado ilícito de drogas.

Respecto a la distorsión de precios, en vez de reprimir la oferta para obstaculizar la demanda con precios altos, se ha logrado evidenciar que estas políticas han generado el efecto contrario. Según algunos autores, la baja rentabilidad de una etapa del mercado ilegal hace que aumente en otras fases como el tráfico. Esa rentabilidad y la creciente organización de actores ilegales en el mercado ilegal, hace que la política represiva más allá de eliminar la cadena de producción, ante las enormes ganancias de los eslabones altos en

¹⁸¹ THOUMI, Op. Cit., 2011, p.89

¹⁸² AMBOS Y OTROS. Op. Cit., p.61

esta actividad, se considera más bien, es el traslado a otros lugares de bajo riesgo¹⁸³.

De acuerdo con BALEY y GARZÓN la reducción de cultivos en ciertas regiones no obedece a un éxito de la guerra contra las drogas como represión definitiva de la actividad ilícita, corresponde por el contrario, más al desplazamiento de cultivos a otras regiones lo que comúnmente se conoce como efecto globo, es decir, que el actuar en una zona con cultivos ilícitos lo que produce es una reorganización del negocio y el desplazamiento a otro lugar de las fases de producción¹⁸⁴.

Entre varios ejemplos se encuentra la represión de cultivos ilícitos de hoja de coca en Perú y Bolivia en los años 90 y su traslado a Colombia, convirtiéndolo paulatinamente en ese periodo en el principal productor tanto por la fase de cultivo como por el procesamiento en pasta y clorhidrato de coca¹⁸⁵; también, a inicios de los años 70, cuando la heroína era producida en Francia y Turquía, y ante la presión por parte de EEUU en dichos países, se trasladó luego a México y el triángulo de oro (Birmania, Laos y Tailandia)¹⁸⁶

Aparte del efecto globo y la distorsión de precios en favor de los eslabones de tráfico y comercialización, si el parámetro de éxito se evalúa por la erradicación de cultivo de manera forzada manual o por aspersión. Para el año 2011 de acuerdo con los informes de la ONUDD, la producción de coca se ha mantenido por encima de las 150.000 hectáreas en los últimos ocho años¹⁸⁷. Se cree que el principal defecto de la política es su estrategia de eliminar factores a corto plazo, sin tener en cuenta elementos como efectos de la ilegalidad del mercado de drogas, las mutaciones de esta actividad¹⁸⁸, el control social por parte de organizaciones criminales y, en general, la poca presencia del Estado en el territorio como factores que permiten la entrada y desarrollo de las drogas o su probabilidad de que más adelante se instalen en este tipo de regiones.

¹⁸³ THOUMI Y GONZÁLEZ, Op. Cit., 2007, p.13

¹⁸⁴ CRUZ O, Op. Cit., p.43

¹⁸⁵ RAFFO LÓPEZ, Leonardo. Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009). En: Apuntes de CENES. Volumen 35, N° 61, (Enero-Junio, 2016). Págs.207-235; FIP, Op. Cit., p. 250 a 260.

¹⁸⁶ Alfred W. Mc Coy, Golden triangle: Southeast Asia and the failure of International drug interdiction 1890-1990. Was on Drugs. Lesson in History and Public Policy. En: UPRIMNY, p65.

¹⁸⁷ RAMÍREZ Y YOUNGERS. Op. Cit., p.27

¹⁸⁸ THOUMI, Op. Cit., 2009, p.19

Particularmente en Colombia, en cuanto a la lucha contra las drogas se puede decir que ha sido uno de los gobiernos que de manera disciplinada ha aplicado la política de Estados Unidos. La forma como se estaba desarrollando el narcotráfico en Colombia a través del involucramiento en el negocio ilegal de bandas criminales y actores armados y el surgimiento de los carteles de Medellín y Cali durante la década de los ochenta, prendió las alarmas para convertir a Colombia en uno de los principales objetivos de la guerra contra las drogas de Estados Unidos¹⁸⁹.

A partir de la relación del narcotráfico con los actores armados del conflicto armado en Colombia, la guerra contra las drogas empieza a utilizar estrategias de manera unificada para ambos fenómenos. Ante la ausencia de estrategias diferenciadoras, se empieza a direccionar los criterios de una guerra convencional hacia grupos insurgentes y a la reducción de oferta del mercado ilegal. Sumado a esto, con ocasión a los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, se plantea el interés de extender el concepto de lucha contra los grupos terroristas a grupos insurgente del conflicto armado interno colombiano¹⁹⁰.

A partir de este tratamiento integral por parte de las Fuerzas Militares contra el narcotráfico, los grupos insurgentes y terroristas, la política represiva en Colombia agudiza sus efectos colaterales en materia de derechos humanos y desarrollo de la población cultivadora a través del aumento alarmante de la violencia, adicción punitiva y exclusión de estas comunidades de las políticas sociales y económicas del gobierno central.

Sobre la política represiva en Colombia y el aumento de la violencia, se estima que desde 1994 a causa de la guerra contra las drogas más de 76.000 colombianos han sido asesinados. También, entre 1994 y 2008 se observa no solo un crecimiento del mercado ilegal de las drogas en el país (un 200% aproximadamente) sino también una relación de este negocio con un 25% de la tasa de homicidios en Colombia¹⁹¹.

En cuanto a la adicción punitiva y encarcelamiento de campesinos coccaleros, además del estudio realizado por Transnational Institute (TNI) y la Oficina en

¹⁸⁹FIP. Op. Cit., p.41

¹⁹⁰ VARGAS MEZA, Ricardo. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia. Nueva Sociedad 192 (en línea) (18 de abril de 2018) Disponible en: es-seguridadregional.org/images/stories/docs/1509-001_g.pdf ; TOKATIAN, Op. Cit., p.48.

¹⁹¹ AMBOS Y Otros. Op. Cit., p.62

Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) donde incluyen a Colombia como uno de los países de la región por debajo de los estándares mínimo de tratamiento de los presos¹⁹², se estima que para el año 2017 cerca de 25.000 personas se encuentran en prisión por conductas relacionadas con drogas, en su mayoría se tratan de grupos que participan en los eslabones débiles de producción de drogas ilícitas¹⁹³. También, en cuanto a crecimiento de la población carcelaria por delitos de drogas ha aumentado un 269%¹⁹⁴.

Finalmente, en tema de discriminación y exclusión de las comunidades cultivadoras, de acuerdo con VARGAS "(...) Sobre el campesino recae la condición criminal propia del discurso antidroga y la connotación de auxiliador financiero de las guerrillas. La doble criminalización borra la condición de sujeto social con derechos y obligaciones. Por consiguiente, lo sustrae como interlocutor del Estado"¹⁹⁵. Con lo anterior se reafirma no solo la vulneración de derechos humanos a esta población, también la discriminación y exclusión de estas comunidades por parte del Estado central.

A pesar de todos los esfuerzos de la política represiva en Colombia para reducir la oferta incluyendo los más de 8 mil millones de dólares gastados en el Plan Colombia desde 1999, los informes de la UNODC para Colombia en materia de monitoreo de cultivos ilícitos, reflejan un aumento en los últimos años del cultivo de coca y el desplazamiento de los cultivos a zonas de menor riesgos¹⁹⁶.

La poca efectividad de la guerra contra las drogas y el reconocimiento de los profundos efectos colaterales sobre la población inmersa en regiones aisladas con presencia de cultivos ilícitos y a los consumidores, se consolidan como los

¹⁹² TNI y Wola. 2011. *Systems Overload - Drug laws and prisons in Latin America*. Ámsterdam/Washington. En: MATHIEU Y NIÑO GUARNIZO. Op. Cit., p.28

¹⁹³ En: UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Documentos 37. Dejusticia. Bogotá, julio 2017 (en línea) (18 de maro de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

¹⁹⁴ AMBOS y Otros. Op. Cit., pág62

¹⁹⁵ SERRANO LÓPEZ, Op. Cit., p.29.

¹⁹⁶ De acuerdo con el Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia por parte de la UNODC: "Los cultivos de coca en Colombia sufrieron un fuerte incremento al pasar de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016. Esto representa un incremento del 52% respecto a la medición del 215 y el triple de lo detectado en 2012 cuando se alcanzó el nivel más bajo de la serie histórica, 49.000 ha". En: UNODC. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Julio 2017 (en línea) (20 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

principales fenómenos que desembocan en la oportunidad para hablar de un cambio en la política internacional contra las drogas. Así, El director ejecutivo de la UNODC, Yuri Fedotov, ha alentado a la ONU a discutir formas de reequilibrar el control internacional de drogas en pro de políticas para la salud y el respeto por los derechos humanos¹⁹⁷. En palabras de este Director de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito “Let us not forget that behind the policies, we have hundreds of thousands of farmers affected by poverty, food insecurity, lack of land, instability who [as] a result engage in illicit drug cultivation. It is our common responsibility to continue addressing the livelihood of these people.”¹⁹⁸.

b. Apertura al debate de cambio de paradigma del control de drogas

La iniciativa a la revisión de la política internacional de control de drogas por parte de instancias internacionales como la UNODC, que en varios pronunciamientos e informes previos había mostrado su contento con la política de la guerra contra las drogas e incluso la había calificado como una estrategia “exitosa”, permite evidenciar la necesidad de un cambio ya no solo propuesto por los académicos y organizaciones civiles, sino incluso por órganos del sistema de control y fiscalización del régimen internacional de drogas de las Naciones Unidas y otros actores internacionales y regional.

Principalmente, existen dos acontecimientos en la comunidad internacional que han puesto sobre la mesa no solo los planteamientos del fracaso del enfoque prohibicionista de la política internacional de drogas sino adicionalmente vías de reformas y propuestas para ser acogidas en el derecho internacional.

Uno de los primeros casos, corrió por cuenta de la Comisión Global sobre drogas y democracia y la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia liderada por varios expresidentes latinoamericanos, entre ellos César Gaviria (Presidente de Colombia 1990-1994). A través de una declaración publicada en Río de Janeiro en el 2009 titulada “drogas y democracia: hacia un cambio de paradigmático”, la Comisión Latinoamericana plantea la necesidad de modificar la política internacionales de drogas debido a su fracaso y enormes efectos sociales y económicos¹⁹⁹. Adicionalmente, la

¹⁹⁷ LSE EXPERT GROUP. Op. Cit., p.98

¹⁹⁸ Y. Fedotov, ‘Opening of the side-event “Outreach to new Stakeholders in the Field of Alternative Development”’, *57th Commission on Narcotic Drugs*, 2014.En: LSE EXPERT GROUP. Op. Cit., p.98

¹⁹⁹ Así la Comisión Latinoamericana sobre Drogas Y Democracia en la declaración política, bajo subtítulo “romper el silencio, abrir el debate” ha señalado: “Eso no significa condenar en bloque políticas que han costado enormes recursos económicos y el sacrificio de incontables

declaración presenta recomendaciones sobre descriminalización del consumo personal, aplicación de políticas de salud pública y medidas de promoción y prevención bajo un estudio de las políticas de drogas con base a estudios científicos y no ideológicos²⁰⁰.

Respecto al tema de fase de producción y la comunidad de agricultores de cultivos ilícitos, además de plantear estrategias represivas focalizadas sobre el crimen organizado, en el tema de políticas públicas esta comisión señala la necesidad de priorizar “(...) la lucha contra los efectos más nocivos del crimen organizado para la sociedad, como la violencia, la corrupción de las instituciones, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el control de territorios y poblaciones. En esta materia es importante el desarrollo de estrategias regionales y globales”²⁰¹. De igual manera esta comisión propone la reorientación de estrategias de represión al cultivo de uso ilícito bajo la combinación de estrategias de erradicación con la adaptación de programas de desarrollo alternativo eficaces y que correspondan a las realidades locales.

Quizá uno de los mayores efectos de la declaración política de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia es que ha levantado, como dicen algunos autores, el “tabú” sobre el debate de la efectividad políticas de drogas en América Latina²⁰². Frente al tema de discusión regional e internacional, diferentes medios de comunicación y espacios de discusión además de presentar esta declaración empezaron a debatir sobre los principales efectos y fracasos de la política actual con expertos y líderes de opinión.

También, a partir de entonces se empiezan a crear espacios de discusión por parte de los países regionales al respecto. Un ejemplo entre muchos, ocurrió en la Cumbre de las Américas llevado a cabo en Colombia en el 2012, donde se empieza a consolidar la propuesta de encomendar a la Organización de los

vidas humanas en la lucha contra el tráfico de drogas. Tampoco implica desconocer la necesidad de combatir a los carteles y traficantes. Significa, eso sí, que debemos reconocer la insuficiencia de los resultados y, sin descalificar en bloque los esfuerzos hechos, abrir el debate sobre estrategias alternativas con el concurso de sectores de la sociedad que se han mantenido al margen del problema por considerar que su solución incumbe a las autoridades.” En: COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma. (en línea) (14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf

²⁰⁰ MATHIEU Y NIÑO GUARNIZO. Op. Cit., p.21

²⁰¹ COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. Op. Cit., pág13.

²⁰² RAMÍREZ y YOUNGERS, Op. Cit., p.53

Estados Americanos (OEA)²⁰³ un informe para la revisión exhaustiva del paradigma prohibicionista en términos de resultados y sus efectos en la región²⁰⁴.

Por otra parte, como segundo acontecimiento, se encuentra la Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 (en adelante UNGASS 2016). Incluso desde antes de llevarse a cabo esta asamblea extraordinaria, varios académicos, organizaciones civiles y gobiernos veían en este espacio la oportunidad perfecta para abrir el debate sobre el cambio de paradigma de la guerra contra las drogas. En efecto, a partir de la convocatoria de la reunión mediante resolución 67/193 de 2012 por parte de la Asamblea General de la ONU se empieza a visibilizar un proceso político liderado por países latinos y europeos sobre cómo enfrentar el problema mundial de las drogas²⁰⁵.

Una vez efectuado la UNGASS 2016, se presentaron avances de manera general en la ampliación de perspectiva del campo de acción la política de drogas y los distintos actores afectados que convergen en ella. Según PEREIRA ARANA y OLIVERA, lo anterior se representa en el documento final de la sesión pues ratifica la expansión de los tres pilares tradicionales del sistema de fiscalización y prohibiciones (oferta, demanda y cooperación internacional) e inclusión de aspectos adicionales como derechos humanos, nuevos retos y desarrollo alternativo²⁰⁶. De hecho, en el proceso preparatorio de la sesión y del documento final, diversos actores como cultivadores, consumidores, víctimas de la violencia, entre otros, tuvieron la oportunidad a través de

²⁰³ Recientemente la Organización de los Estados Americanos ha publicado documentos de investigación relacionados sobre afectación de derechos humanos sobre la prohibición de cultivos de hoja de coca para usos tradicionales y efectos de las políticas represivas en temas de seguridad y desarrollo de la región. En: Organización de los Estados Americanos. El problema de drogas en las Américas: estudio drogas y desarrollo (en línea) (13 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp; Organización de los Estados Americanos. El problema de drogas en las Américas: estudios. Alternativas Legales y regulatorias (en línea) (14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/alternativasLegales_ESP.pdf; Organización de los Estados Americanos. El problema de drogas en las Américas: estudios. Drogas y Seguridad (en línea) (14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drogasSeguridad_ESP.pdf

²⁰⁴ MATHIEU Y NIÑO GUARNIZO. Op. Cit., p.65

²⁰⁵ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.23

²⁰⁶ International Drug Policy Consortium (2016). *The United Nations General Assembly Special Session (Ungass) on the World Drug Problem: Report of Proceedings*. Recuperado de <http://idpc.net/publications/2016/09/theungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings> En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit.,p.25

organizaciones civiles de tener espacios de interlocución con agencias intergubernamentales y de la ONU²⁰⁷.

También, en este documento final del UNGASS 2016 bajo un enfoque multidisciplinario y equilibrado se establece el reconocimiento de prestar atención adecuada a la sociedad en tema de salud, seguridad y bienestar²⁰⁸. De igual forma resulta importante bajo una perspectiva de contexto y retos cambiantes lo establecido en el documento sobre el reconocimiento de la suficiente flexibilidad de los Estados para formular y aplicar política nacional en materia de drogas de acuerdo a sus prioridades y necesidades conforme a los tratados de fiscalización internacional de drogas²⁰⁹. Este principio de flexibilidad y la aplicación para la interpretación de las convenciones para adaptar las políticas de las drogas en el territorio representa para muchos una oportunidad para avanzar en la puesta en marcha de nuevos programas y políticas sobre drogas²¹⁰.

Por lo anterior y en general para muchos, la UNGASS permitió presentar el descontento de la política principalmente respecto a los efectos y desequilibrios entre países consumidores y países productores en términos de “consecuencias no deseadas” así como el cambio y mutaciones del problema de las drogas en comparación con las políticas creadas en los años 60 y 70. Sin embargo, a la par que se celebran ciertos reconocimientos, también existe un descontento por lo que algunos llaman los “paños de agua tibia” que dejó esta reunión extraordinaria. Finalmente, en esta versión de la UNGASS se ratificó el sistema de fiscalización y prohibición y el respeto de los postulados de la Convención Única de 1961 y convenciones subsiguiente de 1971 y 1988 y lo que es peor, no se concretó propuestas claras, sólidas y uniformes a través de algún tipo de agenda programática para el cambio de enfoque que trae este sistema y los tratados²¹¹.

Quienes se han encargado de presentar esas propuestas claras y si se quiere programática ha sido la academia y los foros de discusión sobre el tema de las

²⁰⁷ *Ibíd.*,p.23

²⁰⁸ NACIONES UNIDAS.UNODC. Documento final del período extraordinario de sesiones de la asamblea general de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016. Nueva York, 19-21 de abril de 2016. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. (en línea) (2 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

²⁰⁹ *Ibíd.*,p.4

²¹⁰ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., pág-26

²¹¹ *Ibíd.*,p.23

drogas a través del análisis y descripción de elementos que se consideran necesarios a incorporar en el régimen internacional de drogas, la presentación de modelos de las políticas de drogas y nuevos enfoques.

En cuanto a los elementos necesarios en la política internacional contra las drogas en relación con la reducción de oferta se presentan entre distintas clases de propuestas dos particularmente importantes para el objeto de esta investigación. Por una parte, la necesidad de desarrollar políticas de drogas considerando la realidad del territorio junto a una sólida cooperación regional. Esta perspectiva propuesta por RAMÍREZ y YOUNGERS parte de una característica evidente y para estas autoras, algo conflictiva, acerca de que el sistema internacional de control de droga ha generado un enfoque único para abordar distintos contextos y factores internos en los territorios y a su vez con distintas facetas en la producción y tráfico dentro del mercado ilegal de drogas. A partir de estos elementos y dificultades de la uniformidad de políticas contra las drogas, pareciera que se reitera una solución que la UNGASS lo plasmo de manera general en el documento final de 2016: la necesidad de flexibilizar la política de las drogas.

Por otra parte, THOUMI plantea la necesidad, independiente de la política de drogas, de buscar aquella que genere los menores costos sociales posibles. De acuerdo con este parámetro, la búsqueda de la política deberá ser aquella con un sistema racional de control de drogas teniendo en cuenta de manera objetiva las características de cada drogas y tratamientos y fases de producción, así como ser consistente con las demás Convenciones Internacionales en relación a los derechos humanos, niñez, comunidades nativas, salud, medio ambiente, entre otros²¹².

Estos elementos necesarios presentados por los autores plantean en materia de cambio de enfoque del sistema de fiscalización y prohibición de drogas la necesidad de flexibilizar la política de drogas de acuerdo al contexto en que se desarrolla el problema de las drogas pero también atendiendo los costos sociales y demás compromisos internacionales como ocurre con los derechos humanos que en algunas ocasiones no mantienen un relación armoniosa con el régimen internacional de drogas.

En cuanto a los modelos propuestos sobre políticas de drogas y nuevos enfoques, lo primero que se evidencia es que se trata más de mecanismos en pro de los derechos humanos de los consumidores que de la población

²¹² THOUMI, Op. Cit., 2011, p.83

vulnerable inmersa en la actividad de cultivos ilícitos. Frente a los modelos de política de drogas se presentan cuatro alternativas de regulación de van desde la prohibición total de la producción, distribución y consumo de sustancias hasta la despenalización y liberación total de los mercados de drogas²¹³.

De manera intermedia, se presentan los modelos de prohibición flexible o “reducción del daño”, la cual tiene como propósito disminuir riesgos de consumo a través de la atención del consumidor con políticas de salud que de criminalización, adicional a esto, este modelo intermedio permite que se regule centros de ventas de sustancias con mayor seguridad y control respecto a las drogas que se venden, el problema de intercambio de jeringas y salas de consumo supervisado²¹⁴. También como tercer modelo dentro de la escala de 1 a 4, se encuentra el modelo de Despenalización flexible o “legalización regulada” aquí además que no se criminaliza al consumidor, como ocurren en el modelo de la reducción del daño, se extiende la descriminalización a la cadena de producción y distribución con una fuerte regulación en términos de suministro y eliminación de publicidad, promoción y patrocinio con el fin de desincentivar el consumo de estas sustancias²¹⁵.

Independiente del análisis si estos modelos corresponden una verdadera alternativa para el cambio de políticas contra las drogas, lo que nos interesa en esta oportunidad destacar es que las diferentes propuestas en termino de nuevos enfoques y modelos se concentran en su mayoría en la protección de derechos de los consumidores dejando de lado la comunidad cultivadora.

El único modelo que responde al tema de producción y oferta de drogas que se describió con anterioridad es el modelo de legalización regulada al permitir la descriminalización del proceso de producción; sin embargo, no responde una solución respecto al eslabón débil de la cadena de producción, primero, porque generaliza todas las fases de la cadena y segundo, porque no tiene en cuenta la vulnerabilidad de esta poblaciones y la necesidad de reconocimiento y protección reforzada en materia de desarrollo humano, derechos humanos y seguridad.

²¹³ Los cuatro tipos de modelos corresponden a “i. Prohibición estricta o “guerra a las drogas”; ii. Prohibición flexible o “reducción del daño”; III. Despenalización flexible o “ modelo de salud pública” o” legalización regulada” o “regularización”; IV. Despenalización estricta o política de “liberalización general. En AMBOS y Otros. Op. Cit., p.50; FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación. (en línea) (18 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.tdpf.org.uk/resources/publications/despu%C3%A9s-de-la-guerra-contra-las-drogas-una-propuesta-para-la-regulaci%C3%B3n>

²¹⁴ *Ibid.*, p.57

²¹⁵ *Ibid.*, p.57; FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. Op. Cit.,p.18

Este desequilibrio entre la política de salud pública y la de desarrollo y seguridad, evidencia una realidad que va más allá de las propuestas por parte de académicos. Frente al marco normativo internacional, existe mayor disponibilidad en tema de tipificación o no de conductas penales por posesión y consumo; en cambio, para el caso de producción y oferta, como se describió en su oportunidad, a partir de la Convención de 1988 se estableció el deber de tipificar conductas relacionadas con la producción y oferta de drogas ilícitas²¹⁶.

Además estas diferencias en torno de obligaciones internacionales dentro del régimen internacional de drogas, también corresponden a uno de los actuales debates de la política de drogas en las Sesiones Extraordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas²¹⁷. Para los países consumidores como EEUU, la rigidez en la política reducción de oferta representa la posibilidad de desincentivar el consumo en su respectivo país, llevando altas consecuencias en los países productores en términos de vulneración de derechos humanos, desarrollo y seguridad. A partir de este desequilibrio se ha planeado la necesidad de una distribución de cargas entre países consumidores y países productores²¹⁸.

Aparte de este tipo de obligaciones internacionales sobre el deber de sancionar penalmente la fase de cultivo, existen muchos más obstáculos sobre un cambio en la política represiva en la reducción de la oferta, debido a que las discusiones formales, como ya se había planteado con la UNGASS de 2016, no presentan un cambio de paradigma con una propuesta seria de política pública sobre cambios de elementos fundamentales del actual régimen internacional de drogas. Incluso plantearlo hoy en día, simplemente siguen siendo controversial²¹⁹.

Ahora bien, respecto a la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante. Como ya se había mencionado, este país productor durante muchos años ha representado ser el principal aliado de EEUU en la lucha

²¹⁶ ROLLES, Stephen. Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación. Bristol, UK: Transform Drug Policy Foundation, 2012. Pág-20

²¹⁷ Recordemos que a partir de las discusiones en torno al desequilibrio de políticas de reducción de consumo y oferta, en la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas de 1998, se logró ampliar el principio de responsabilidad común y compartida no solo respecto a pilar de la oferta sino también a la del consumo. Para el caso de la UNGASS del 2016, también se debatió acerca del desequilibrio de las políticas conforme a las consecuencias colaterales ocasionadas dentro de los países productores de drogas.

²¹⁸ MATHIEU y NIÑO GUARNIZO. Op. Cit., p.276

²¹⁹ *Ibid.*, p.39

contra las drogas. Además de las políticas internas acordes con las estrategias de represión de la oferta junto con los ataques a la insurgencia y más adelante junto a la política contra grupos terroristas, dentro de las relaciones internacionales por muchos años las delegaciones del Gobierno de Colombia utilizaban la estrategia de eslabonamiento de políticas ante la comunidad internacional.

Dicha estrategia consistía en relacionar la producción y tráfico de drogas con otras materias de la agenda internacional como el terrorismo, medio ambiente y la defensa de derechos humanos²²⁰ para lograr apoyo en la comunidad internacional y así invocar el principio del régimen internacional de drogas de responsabilidad común y compartida²²¹. Ante esta estrategia en la política multilateral, el Gobierno de Colombia con las dos administraciones de Álvaro Uribe, poco o nada se decía algo en contra del enfoque prohibicionista de la guerra contra las drogas²²².

Sin embargo, esta posición cambió radicalmente bajo la administración de Juan Manuel Santos a raíz de las negociaciones y el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. A partir de estos acontecimientos el Gobierno de Colombia empezó a plantear la necesidad de estudiar el problema de las drogas desde una perspectiva de reconocimiento de las complejidades de los territorios y la búsqueda de herramientas que permitan controlar la producción y tráfico de drogas sin descuidar las políticas de desarrollo y respeto de derechos humanos²²³.

Además del apoyo por parte de Colombia en el debate sobre el enfoque prohibicionista y sus efectos colaterales en la UNGASS de 2016, de manera reciente en marzo del 2018, Colombia propuso ante la ONU en Viena, un nuevo modelo de medición de resultados en la lucha contra las drogas.

²²⁰ Cuando se menciona la relación entre drogas y Derecho humanos como estrategia de eslabonamiento de políticas, el gobierno colombiano enfatizó en este vínculo para referirse al "...argumento esencial es que el dinero proveniente del tráfico ilícito de estupefaciente contribuye a fortalecer grupos armados ilegales que violan sistemáticamente los derechos humanos de la población civil a través del asesinato, secuestro y desplazamiento. La idea central es que el dinero de las drogas ilícitas se interpone entre el Estado y su objetivo de alcanzar la seguridad y de garantizar los derechos a sus ciudadanos" En: BORDA, Sandra. La política multilateral colombiana de drogas. En: GAVIRIA URIBE, Op. Cit.,p.165

²²¹ GAVIRIA URIBE, Op. Cit.,p.150

²²² *Ibíd.*, p.151

²²³ UNODC. COLOMBIA: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio 2015. (en línea) (2 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/.../Colombia_Monitoreo_de_Cultivo_s_de_Coca_2014_web.pdf.

Recordemos que dentro del marco de la lucha contra las drogas, la medición de éxito o fracaso se basa conforme al monitorio que hace instancias como la ONUDC sobre la cantidad por hectárea de hojas de coca en determinado territorio. Pues bien, en ese marco el Gobierno de Colombia ante la Comisión de Estupefacientes de la ONU propuso un modelo multidimensional basado en variables como voluntad política, políticas públicas que se implementan para atacar el problema y su sostenibilidad. Así, ha dicho el Vicepresidente de Colombia ante la Comisión que: “Un enfoque multidimensional implica revisar con qué institucionalidad se aplica la política pública. Hoy nos preguntamos si la arquitectura institucional que enfrentó el crimen el siglo pasado y a comienzos del siglo XXI, es suficiente o si se demandan transformaciones estructurales, funcionales y orgánicas a esa institucionalidad”²²⁴.

Finalmente termina su intervención el Vicepresidente de Colombia con la clara idea de articular la lucha contra las drogas con la defensa de la democracia y bajo un enfoque de derechos humanos y de salud pública²²⁵.

En materia de debate de la política internacional, implica una posición ante la comunidad internacional sobre la necesidad del enfoque de derechos humanos en la política de drogas por parte de uno de los países que más ha aplicado la guerra contra las drogas así como la que más ha vivido los efectos colaterales en materia de desarrollo y vulneración de derechos humanos.

Ahora bien, en su política interna, el cambio de la política de drogas en Colombia se ha reflejado a través del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP. En cuanto a la población cultivadora, el Acuerdo en el punto 4 del Acuerdo de Paz sobre “la solución al problema de las drogas ilícitas” ha señalado la creación y puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Erradicación y Sustitución de Cultivos Ilícitos (en adelante, PNIS).

Sobre este punto del Acuerdo de Paz y en el marco del conflicto armado, tanto el Gobierno Nacional como las FARC-EP, reconocen que la persistencia de los cultivos obedece a las condiciones de pobreza, marginalidad, débil

²²⁴ Redacción Política. Colombia propone ante la ONU un nuevo modelo para medir resultados en la lucha contra las drogas. (En línea) (21 de marzo de 2018) disponible en: <https://www.elspectador.com/noticias/politica/colombia-propone-ante-la-onu-un-nuevo-modelo-para-medir-resultados-en-la-lucha-contra-las-drogas-articulo-744462>

²²⁵ *Ibid*

presencia institucional y la relación de organizaciones criminales con este negocio ilegal”²²⁶.

Por esta misma línea, plantea el diseño de una política de drogas con una nueva visión y presentando alternativas para “(...) que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; (...) y que intensifique la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico”²²⁷.

Sin entrar en detalle sobre la Política Nacional Integral de Sustitución de Cultivos ilícitos, pues será analizada más adelante, no solo en el Acuerdo de Paz existe un reconocimiento de la vulnerabilidad de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícitos sino que diseña toda una política de desarrollo para esta población, lo que pareciera ser una reivindicación de derechos de esta comunidad fuertemente excluida y discriminada por muchos años de la agenda del Gobierno colombiano.

Con todo lo anterior, se puede evidenciar dos contextos, uno que es la política de drogas interna en Colombia y otra sobre el actual debate internacional del cambio de paradigma represivo de la guerra contra las drogas. Por mucho tiempo en ambos contextos e incluso, hoy en día lo sigue manejando la comunidad internacional, se plantea con claridad los efectos en el desarrollo humano y derechos humanos de la población inmersa en territorios con cultivos de uso ilícito sin presentar una propuesta coherente y en función de una formulación de política pública al respecto.

En términos de derechos humanos, esta postura refleja a pesar del reconocimiento de derechos, una falta de reivindicación de sus condiciones de altos niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas y en general bajo nivel de desarrollo humano y garantía de sus derechos humanos. Se está al parecer, ante un contexto de reconocimiento de derechos de esta población bajo una construcción de igualdad formal que desconoce su realidad como población vulnerable.

²²⁶ Alto comisionado para la paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera; 24 de noviembre de 2016 (en línea) (1 de marzo de 2018) Disponible en:

²²⁷ *Ibid.*,pág-99

En cambio, en Colombia a partir del cambio de política interna con ocasión de las negociaciones y el proceso de paz, no solo existe un reconocimiento de la situación de vulnerabilidad y los derechos de esta población sino que adicionalmente se estructura en función de ello una Política Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, que permite al parecer hablar de una política pública ligada a un enfoque de derechos humanos y sobre todo a un proceso de reivindicación de una población que necesita, en termino de acciones del Estado, una discriminación positiva para la efectividad de sus derechos humanos en función de la dignidad humana.

Ante la necesidad de reivindicación de los derechos de la comunidad agricultora de cultivos ilícitos dentro de la política internacional represiva de drogas, nos corresponde en el próximo capítulo analizar este nuevo enfoque de derechos humanos en la política de reducción de oferta de drogas ilícitas, que al parecer Colombia ha empezado a aplicar a través de los Programas Nacional de Erradicación de Cultivos de Uso Ilícito con ocasión del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y FARC-EP.

Para ello, se planteará los principales elementos y características de este enfoque de derechos humanos como cambio de paradigma de la política de drogas, así como su relación con las actuales obligaciones internacionales sobre la materia. En otras palabras, se buscará analizar un nuevo enfoque que mantenga un respeto a las obligaciones internacionales, pero también que responda de manera eficaz al problema de las drogas desde la perspectiva de los cultivos ilícitos y la reivindicación de derechos de la población inmersa en este eslabón débil de producción.

SEGUNDA PARTE: ADOPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS ILÍCITAS CON OCASIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LAS FARC-EP

Con base a lo expuesto en el capítulo anterior, se parte de las siguientes premisas o presupuestos para el desarrollo ulterior de esta investigación. En primer lugar, la idea que la industria ilegal de drogas y la política represiva contra las drogas para la reducción de oferta intensifica la situación de vulnerabilidad de la población cultivadora en términos de desarrollo y abuso de derechos humanos. En segundo lugar, la necesidad de un reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos de esta comunidad dentro de las políticas contra las drogas y los programas o planes del Estado, para el disfrute efectivo de los derechos y capacidades de esta población en términos de dignidad humana, y por último y a partir de esta necesidad, la idea que las políticas de drogas necesitan tener un enfoque transversal de derechos humanos en el control y reducción de los cultivos ilícitos.

A partir de estas premisas, en esta segunda parte se entrará a estudiar la política de drogas con enfoque de derechos humanos y su compatibilidad con el derecho internacional de control de drogas ilícitas. Una vez establecida la forma por medio del cual se debe armonizar o dar prevalencia a los contenidos sobre derechos humanos en las políticas de drogas, se procederá a analizar los principales elementos y marcos conceptuales del enfoque de derechos a partir de las necesidades de la población cultivadora y las obligaciones de garantía a cargo del Estado conforme al DIDH.

Bajo este análisis de elementos principales y marco conceptual del enfoque de derechos, se tratará de realizar una propuesta de criterios mínimos que deberá tener una política de reducción de cultivos con enfoque de derechos humanos para hacer frente a las causas estructurales de los cultivos ilícitos en el marco del goce efectivo de los derechos humanos de la población cultivadora, para así finalmente, aplicar estos supuestos en práctica a través del Programa Nacional Integra de Sustitución de Cultivos de uso ilícitos, creados a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

A. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA DE DROGAS

a. Política de drogas con enfoque de derechos humanos y obligaciones del derecho internacional: hacia un modelo de armonización o prevalencia.

A continuación, nos corresponde ahora evaluar la forma como, el enfoque de derechos humanos en la política de drogas para la reducción de la oferta, puede desarrollarse conforme a las obligaciones internacionales del DIDH, bajo el supuesto de incompatibilidad con la política represiva del régimen internacional de drogas y sus Convenciones internacionales.

Particularmente para el caso de Colombia, actualmente el Estado se encuentra en la tarea de implementar un enfoque de derechos humanos en la reducción de oferta de drogas ilícitas con la puesta en marcha del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Sin embargo, junto a esta responsabilidad, el Estado colombiano también cuenta con un repertorio de obligaciones y compromisos internacionales que de manera directa o indirecta se relacionan con el asunto de drogas. Con lo anterior, surge la necesidad de revisar en primer término, estos ámbitos de compromisos y analizar la forma como el enfoque de derechos humanos en la política de drogas podrá consolidarse con las múltiples obligaciones a cargo o utilizar herramientas, en caso de no poderse armonizar, para prevalecer unos asuntos sobre la materia por encima de otros.

Acerca de las posibles incompatibilidades entre el enfoque de derechos humanos de la política de drogas y el actual enfoque represivo de la política internacional del control de drogas, se ha reseñado de manera previa como esta estrategia internacional bajo el esquema de reducción de oferta por medio de la guerra contra las drogas, ha tenido efectos colaterales en materia de desarrollo humano y vulneraciones de derechos humanos de la población inmersa en territorios con presencia de cultivos de uso ilícito. A pesar de los diferentes esfuerzos de actores y sujetos del derecho internacional por un cambio en el paradigma de control de drogas, actualmente sigue vigente el modelo represivo en las Convenciones internacionales sobre drogas que avalan el enfoque represivo y prohibicionista.

Sobre estos debates en la comunidad internacional sobre el cambio de paradigma, de manera puntual también se ha puesto de presente las incompatibilidades entre el desarrollo humano y los derechos humanos con la política represiva de drogas.

Acerca del desarrollo humano, se resalta el reciente debate sobre los conflictos entre los objetivos de la Agenda 2030 y el sistema de control de drogas. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS), se tratan de un conjunto de propuestas que conforman la agenda de desarrollo discutida oficialmente en la Cumbre de Desarrollo Sostenible en septiembre 2015, donde más de 193 líderes mundiales se comprometieron a cumplir de manera progresiva estos objetivos en un término de 15 años²²⁸. En concreto, La Agenda 2030 resalta que los ODS deberán realizarse bajo estrategias integrales y efectivas con el fin atender a la población vulnerable con bajos índices de desarrollo²²⁹.

El mismo año en que se establece La Agenda 2030, en un reporte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD), se alerta sobre los conflictos entre el control de drogas y el desarrollo sostenible. De acuerdo con el PNUD, las principales contradicciones se derivan del desvío de recursos de las políticas públicas de desarrollo hacia la Fuerza Pública. Adicional a esto, algunas metas propuestas en los ODS como la disminución de la pobreza, salud y bienestar, reducción de desigualdad, entre otros, se ven amenazadas por la política de reducción de oferta y los efectos colaterales sobre la población vulnerable cultivadora²³⁰. Por lo anterior, el Programa de las Naciones Unidas hace un llamado a los órganos encargados de la política de control de drogas a realizar una orientación coordinada para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas inmersas en este tipo de industria ilegal²³¹.

Ahora bien, sobre los derechos humanos y la política represiva de manera complementaria a lo ya descrito en el capítulo anterior sobre esta relación, las mayores contradicciones se reflejan en las obligaciones internacionales del

²²⁸ Dentro de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) figuran las siguientes categorías: Fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsable; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas, y alianzas para lograr los objetivos. En: NACIONES UNIDAS. Objetivos de desarrollo sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo (en línea). (Citado el 20 de abril de 2018) Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

²²⁹ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.28

²³⁰ Schleifer, R. *et al.* (2015). *Addressing the development dimensions of drug policy*. New York: United Nations Development Program. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hivaids/addressingthedevelopmentdimensions-of-drug-policy.html>. En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.18;

²³¹ LSE EXPERT GROUP. Op. Cit., p.98; *Ibíd.*, p.18.

régimen internacional de drogas sobre represión penal de la población vulnerable que ejerce la actividad de cultivos de uso ilícito y al mismo tiempo la necesidad de satisfacción de derechos de esta comunidad conforme a varios instrumentos internacionales entre los que se destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

Ante estas incompatibilidades y la realidad de que hasta el momento no ha habido una verdadera voluntad dentro del régimen internacional de drogas por hacer una agenda clara y sólida sobre el cambio del enfoque represivo de la política internacional de control de drogas, diferentes alternativas se han planteado en la comunidad internacional y en la academia para hacer frente a este problema.

Principalmente se destacan dos propuestas para solucionar el problema de contradicciones entre desarrollo y derechos humanos con la política de control de drogas: i) reconocimiento de flexibilidad por parte de los Estados para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas, y ii) priorización y prevalencia del cumplimiento de obligaciones internacionales derivadas del DIDH. Respecto a estas alternativas, se considera que obedecen a herramientas que ayudan a solucionar la contradicción con distintos asuntos sobre drogas. Sin embargo, la aplicación de una u otra depende en gran medida del grado de incompatibilidad que se presente y sobre todo si hay posibilidad o no de armonizar las distintas obligaciones que en principio tienen algún tipo de conflicto.

Frente a la primera, es decir, al reconocimiento de flexibilidad por parte de los Estados en la formulación y ejecución de la política de las drogas. Con ocasión a la apertura de debate del cambio de paradigma, se señaló como la UNGASS de 2016 hizo un reconocimiento general sobre la suficiente flexibilidad de los Estados para formular y aplicar políticas de drogas de acuerdo a sus prioridades y necesidades conforme a lo dispuesto en las Convenciones de control de drogas, el principio de responsabilidad común y compartida, y el derecho internacional aplicable²³². Pese a ser un reconocimiento muy general, este principio pretende dar respuesta al problema sobre la aplicación de políticas bajo contexto, es decir, considerar la política de drogas como una oportunidad de cooperación y articulación global pero con una aplicación y formulación de acuerdo a las necesidades y retos de cada territorio.

²³² NACIONES UNIDAS.UNODC, Op. Cit., 2016, p.4.

Sin embargo, la timidez como se refleja el principio de flexibilidad en la régimen internacional permite creer que ésta no siempre será la mejor solución para todas las contradicciones entre las obligaciones internacionales de control de drogas con las de derechos humanos y desarrollo. Si bien la UNGASS introduce este principio, no está claro todavía el grado de flexibilidad como tampoco la forma como dicho principio se debe articularse con las Convenciones Internacionales de drogas que todavía se encuentran vigentes y de las cuales, en últimas, se predica las obligaciones a cargo del Estado.

A pesar de lo anterior, ya existen casos de aplicación de este principio o lo que algunos llaman el modelo de aplicación selectiva, específicamente en Estados Unidos y sus estados federales. En este país, quien asume el control de drogas ante la ONU es el Gobierno Federal de los EEUU y no sus estados federales, de hecho, constitucionalmente el Gobierno Federal no tiene la autoridad para obligar la aplicación de los tratados ratificados a los estados federales a menos que el Gobierno decida aplicarlo directamente con sus recursos²³³. Ante esta condición, que según el Departamento de Estado de EEUU presenta un alto costo para los recursos federales²³⁴, sumado a la legalización de la marihuana en 9 estados federales para el cultivo, consumo y comercialización para fines recreativos²³⁵, este país en la ONU ha argumentado que estas cargas excesivas y limitaciones constitucionales permiten aceptar una interpretación realista y atenuada de los Convenciones sobre control de drogas²³⁶.

Con todo, la legalización regulada de drogas adoptada en 9 estados federales de los EEUU, si se compara con el marco normativo internacional de control de drogas, representa una gran contradicción con las Convenciones internacional de drogas y su sistema de fiscalización aun cuando se aplique el principio de flexibilidad de los Estados. De llegarse a aceptar este tipo interpretación sobre las Convenciones bajo el principio de flexibilidad de los Estados para la formulación y aplicación de políticas internas sobre drogas, prácticamente se estaría modificando su contenido normativo, pues se estaría relativizando sus normas más importantes en materia prohibición producción de drogas ilegales y la legalización solo para casos excepcionales.

Por otro lado, respecto a la segunda propuesta para solucionar el problema de contradicciones, es decir, la priorización y prevalencia del cumplimiento de

²³³ LSE EXPERT GROUP, Op. Cit., p.14

²³⁴ *Ibid.*, p.14

²³⁵ REDACCIÓN. "E.E.U.U exportó su modelo fracasado en la lucha antidroga" (en línea). En: SEMANA. (Citado en 19 de abril de 2018) Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/beneficios-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-en-estados-unidos/564069>

²³⁶ LSE EXPERT GROUP, Op. Cit., p.14

obligaciones internacionales derivadas del DIDH. En esta ocasión se trata de conflictos entre el régimen internacional de los derechos humanos y política internacional de drogas derivados del marco normativo del sistema de fiscalización de drogas ilícitas como también de su puesta en práctica a través de la estrategia de la guerra contra las drogas con sus desproporcionados impactos en materia derechos humanos. Se trata de incompatibilidades que no se pueden superar por vía de interpretación pues el cumplimiento de las obligaciones internacionales de una, de cierta forma lleva al incumplimiento de los otros compromisos internacionales.

Ante el fenómeno de profundas contradicciones entre ambos regímenes que no pueden solucionarse de manera previa por vía conciliable, ha tomado cada vez más fuerza esta propuesta de prevalencia de las obligaciones internacionales del DIDH en relación con la política internacional de drogas.

De acuerdo con autores como UPRIMNY²³⁷ y COLLINS²³⁸ más allá de una priorización por una posición ideología y ética se basa bajo una consideración de tipo legal. En efecto, la Carta de la Naciones Unidas de 1945 (o como comúnmente se le llama, Carta San Francisco) en el capítulo XVI sobre “Disposiciones varias” establece en el artículo 103 que: “En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”²³⁹. Conforme a esta disposición precitada, si una de las obligaciones en conflicto hace parte de la Carta de San Francisco, ya sabremos cual deberá prevalecer.

Al respecto, se considera que las obligaciones de derechos humanos son parte de la Carta de la ONU, en la medida que la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra desarrollada en la Carta de San Francisco²⁴⁰. Adicional a esto, en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas de 1945 se

²³⁷ Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2014). *Drogas y derechos humanos: una fragmentación problemática*. Bogotá: Dejusticia En: CRUZ O., Luis y CHAPARRO, Sergio. Op. Cit., p.14; UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Drugs policy and human rights. SEMINARIO DE WOLA. Enero 23 de 2014, Washington (video). (Consultado: 18 de marzo de 2018) Disponible en: <https://vimeo.com/85398327>

²³⁸ COLLINS, John. Development First: Multilateralism in the Post-'War on Drugs' Era. En: LSE EXPERT GROUP. Op. Cit., p.14

²³⁹ NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas (en línea). 26 de junio de 1945, San Francisco. (Citada el 17 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf

²⁴⁰ UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Op. Cit., 2014; COLLINS, John. Op. Cit., p.14

establece como objetivos "promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad" y "emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y sociales de todos los pueblos". En cambio, las obligaciones derivadas de las Convenciones internacionales sobre control de drogas, por el contrario, no hacen parte de la Carta en cuando a fines, objetivos o dentro de cualquier disposición.

También, como argumento sobre la prevalencia de las obligaciones de derechos humanos sobre las de control de drogas. Se establece que el *ius Cogens* o Derecho Imperativo, como fuente del derecho internacional, en caso de contradicción entre esta y otras obligaciones internacionales derivadas de tratados, se dará prevalencia a aquellas construidas en el seno de la costumbre internacional. En relación a ello, la mayoría de normas de derechos humanos hacen parte de estas normas imperativas²⁴¹.

Finalmente, respecto a este compromiso de garantía de los derechos humanos en la política internacional de drogas, en la UNGASS 2016 se resalta en el documento final, la necesidad de abordar los pilares tradicionales del control de drogas de plena conformidad:

(...) con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, todos los derechos humanos, las libertades fundamentales, la dignidad inherente a todas las personas y los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo entre los Estados²⁴²

Por estas razones, es posible afirmar que el enfoque de derechos humanos en la política de drogas se encuentra acorde con el derecho internacional e incluso se considera un deber por parte de los Estado en adoptarla. En caso de contradicciones con el régimen internacional de drogas, se podrá acudir a herramientas de armonización para coordinar las distintas obligaciones pero, si hay un grado de alta incompatibilidad entre estos dos tipos de obligaciones internacionales, se deberá dar prevalencia a las obligaciones del DIDH.

²⁴¹ *Ibíd*

²⁴² NACIONES UNIDAS.UNODC, Op. Cit., p.2

Algunos países como Uruguay han acudido a este argumento ante el órgano de monitoreo de la política de las drogas, la JIFE, para fundamentar su decisión de legalizar la marihuana.

Por su parte, en Colombia con ocasión a la negociación y firma del Acuerdo de Paz, donde se introduce el enfoque de derechos humanos para la solución del problema de drogas, instancias como la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en su informe sobre “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia” en el 2015, ha señalado como principio rector la adopción de un enfoque de derechos humanos, bajo el entendido que:

El Estado colombiano debe dar prioridad a sus obligaciones internacionales en derechos humanos frente a aquellas derivadas de los tratados sobre drogas. La política frente a las drogas debe ser respetuosa de los derechos humanos, en especial ciertos principios básicos que por ser comunes a todos los derechos humanos y a todos los tratados de derechos humanos, deben inspirar las políticas públicas de los Estados democráticos²⁴³

Por estas razones podemos decir que Colombia, uno de los países que ha aplicado durante años la política de enfoque represivo y prohibicionista para las estrategias de reducción de oferta de drogas ilícitas, ha decidido a través de los mecanismos de prevalencia de obligaciones del DIDH, introducir en los principios orientares de la políticas de drogas el enfoque de derechos humanos, primero, a partir de los lineamientos de la Comisión Asesora de drogas y más tarde a través de los fines y objetivos del PNIS creado e implementado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

b. La política de drogas con enfoque de derechos humanos: elementos, características y problemas llamados a resolver

Una vez establecido el deber de incorporar el enfoque de derechos humanos en la política contra las drogas acorde con el DIDH y la determinación de Colombia de introducir el enfoque de derechos humanos en la política de drogas mediante el mecanismo de prevalencia de las obligaciones del DIDH, nos corresponde ahora analizar los principales elementos transversales del enfoque de derechos humanos y la forma como debe articularse dentro de la política de reducción de oferta para hacer frente a las vulneraciones de

²⁴³ COMISIÓN ASESORA PARA LA POLITICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Op. Cit., p.10

derechos humanos de la población cultivadora así como las causas estructurales del cultivo ilícito en el territorio.

Acerca de un concepto del cual partir sobre el enfoque de derechos humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el año 2006 realizó un documento de carácter pedagógico para mostrar los principales elementos de este tipo de enfoque en la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con este Oficina de las Naciones Unidas: “El enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos”²⁴⁴.

Por otra parte, ABRAMOVICH señala que el enfoque de derechos en las políticas y estrategia de desarrollo:

(...) considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacional respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional²⁴⁵

Si bien es cierto que ambos conceptos direccionan el enfoque de los derechos humanos a la política de cooperación para el desarrollo humano, se obtiene de ambas nociones varios elementos que identifican este enfoque de manera abstracta: en primer término, la concepción del enfoque de derechos humanos como un marco conceptual cuyo contenido son las obligaciones del DIDH; segundo, su función de orientar, guiar y coordinar los procesos de formulación,

²⁴⁴ ACNUDH. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo (en línea). Naciones Unidas. Nueva York, 2006. (Citado el 1 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

²⁴⁵ ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo (en línea). En: Revista de la CEPAL. Abril, 2006. N°88. ISBN: 9213228139. (Citado el 24 de abril de 2018) Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf

implementación y evaluación de políticas así como las obligaciones de las partes y tercero, su fin de promoción y protección de los derechos humanos.

Ahora bien, respeto a los efectos de la introducción de estos elementos en las políticas internacionales, según UPRIMNY y PÉREZ MURCIA²⁴⁶, la incorporación del enfoque de derechos dentro de las políticas internacionales presenta tres efectos positivos en al menos tres dimensiones: 1. conforme al marco conceptual del enfoque de derechos humanos, se permite precisar las obligaciones del Estado en materia del DIDH tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales, y prevenir posibles infracciones al DIDH; 2. Se permite desarrollar en la política el principio de interdependencia entre derechos, es decir, que unos derechos al depender entre sí, en caso de satisfacción de un derecho ambos correrán con la misma suerte²⁴⁷, y 3) la exigibilidad de los derechos sociales.

Por otra parte, además de identificar los principales elementos y efectos del enfoque de derechos humanos, es importante también diferenciar entre las políticas públicas de derechos humanos y una política con enfoque de derechos humanos. De acuerdo con ROTH²⁴⁸: “A la primera se circunscriben las acciones del Estado orientadas a la prevención, protección y garantía de los derechos humanos. Son políticas que de manera explícita se diseñan e implementan para cumplir con obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos”. En cambio, la política con enfoque de derechos humanos, trata de estrategias que no tiene como principal fin la satisfacción de derechos pero que, en todo caso, deberán armonizar sus objetivos principales con las obligaciones y principios de derechos humanos así como ser una herramienta para la satisfacción de derechos como efecto colateral de la política.

Conforme a todo lo anterior, se puede decir que el enfoque de derechos humanos en la política de drogas corresponde a la adopción de las

²⁴⁶ UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas (en línea). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP. Serie Investigación IDEP. Bogotá, 2012 (Citado el 6 de abril de 2018) Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/idep/20151026044645/DerechosSociales.pdf>

²⁴⁷ JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo. El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas (en línea).Univ. Sergio Arboleda. Enero-junio, 2007. N7.Bogotá. (Citado el 23 de marzo de 2018) Disponible en: revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/download/781/662/

²⁴⁸ Roth, A.-N. (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Bogotá: Aurora. En: UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PÉREZ MURICIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit.,59

obligaciones y derechos del DIDH como ámbito transversal y orientador en las obligaciones de las partes del régimen internacional de drogas, así como en la formulación, implementación y evaluación de sus principales estrategias para un control o reducción de la oferta y consumo bajo los parámetros de promoción y protección de los derechos humanos.

Acerca del ámbito trasversal y orientador de las obligaciones del DIDH en el régimen internacional de control de drogas, la UNGASS y el Comité de Estupefacientes se han encargado de dar los primeros pasos sobre la materia. Como se citó anteriormente, la UNGASS en el año 2016 además de reafirmar los compromisos de garantía de los tres pilares tradicionales de la política, agrega que deberán ser abordados “de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos”²⁴⁹.

De igual forma, el Comité de Estupefacientes (CE) como principal órgano de coordinación de política de control de drogas de las Naciones Unidas, en la Resolución 51/12 reconoce la importancia de la lucha contra el problema mundial de las drogas con pleno respeto de los de los derechos y libertades así como la introducción del enfoque de derechos²⁵⁰. En general, a través de los instrumentos de interpretación de las Convenciones Internacionales se han hecho notables esfuerzos por incluir los derechos humanos como parámetro de orientación tanto en las obligaciones de las partes como en las estrategias de control de drogas, ya no solo como un fundamento ético sino también como un parámetro normativo y operativo conforme a las obligaciones internacionales del DIDH²⁵¹.

²⁴⁹ Resolución 217 A (III) En: NACIONES UNIDAS.UNODC. Documento final del período extraordinario de sesiones de la asamblea general de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 (en línea). Nueva York, 19-21 de abril de 2016. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. (Citado el 2 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

²⁵⁰ UNODOC. Resolución 51 en el año 2012 (en línea). (Citado el 2 de marzo de 2018) En: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CND-Res-2000-untilpresent/CND-2008-Session51/CND-51-Res-2008-12e.pdf> En: IREGUI-PARRA, Paola Marcela; PALACIOS-SANABRIA, María Teresa y Otros. EL consumo de drogas en Colombia: una reflexión desde el derecho internacional de los derechos humanos (en línea). Documentos CEDE. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. N.10, Febrero de 2017 (Citado el 24 de marzo de 2018) Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-10.pdf

²⁵¹ OLLÉ SESÉ, MANUEL; CARRETERO, José Moisés. Derechos humanos y Desarrollo. Barcelona: Icaria editorial. Abril de 2007. ISBN: 9788474262865

En contraste con esto, pareciera que el principal reto del enfoque de derechos humanos en las políticas de control de drogas sucede en el campo de formulación, implementación y evaluación de las estrategias de reducción de drogas. Por ello, se deberá analizar los principales problemas llamados a responder por parte de este enfoque de derechos de manera prioritaria en la política de reducción de la oferta de las drogas ilícitas.

De acuerdo a los principales efectos de las relaciones de los derechos humanos y desarrollo humano de las poblaciones cultivadoras con la industria de las drogas ilegales y las políticas represivas estudiadas en el primer parte de esta investigación, se considera que el enfoque de derechos humanos deberá dar respuesta de manera particular con la política de drogas en materia de reducción de oferta, a los problemas derivados: I) de la criminalización del eslabón débil de la cadena de producción; II) de la falta de garantías de seguridad en el territorio, más aun cuando hay presencia de crimen organizado y/o conflicto armado; III) del bajo índice de desarrollo humano como consecuencia de la violencia pero también de la presencia diferenciada del Estado, y IV) de los abusos de derechos humanos de la población agricultora de cultivos de uso ilícito relacionados directamente con las estrategias contra cultivos ilícitos.

Respecto a la criminalización en la política de control de drogas, se logró comprobar de manera previa como la política represiva de drogas de manera directa vulnera los derechos humanos de la población cultivadora a causa de la persecución y encarcelamiento de este eslabón débil sin considerar su papel en la industria de drogas ilícita y bajo condiciones de hacinamiento y abusos de las Fuerzas Armadas. Frente a este problema, la UNODC, a través de su Director Ejecutivo en el año 2010²⁵², ha manifestado el deber de: “Placing human rights at the centre of drug control, crime prevention and criminal justice provides an organizing set of principles that dissolves boundaries between the fields and promotes a single coherent response. Effective drug control cannot exist without fair criminal justice and successful crime prevention...Such an approach represents more than “added value”; it is a legal obligation.”.

De acuerdo con lo precitado y las tensiones entre derechos humanos y la persecución penal de conductas de la actividad de drogas ilícitas, sin tener en

²⁵² UNODC, CND and CCPCJ. Drug Control, Crime Prevention and Criminal Justice: A Human Rights Perspective: Note by the Executive Director, 2010, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_19/ECN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6/ECN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6.pdf, paragraphs 3, 4. En: SAGREDO, Javier, SCHELFER, Rebecca y AVAFIA, Tenu. Addressing the Development Dimensions of Drug Policy. En: LSE GROUP EXPERT. Op. Cit., p.100

cuenta el tipo de actor dentro de la fase de producción, no se trata de eliminar por completo la sanción penal para la reducción de oferta, pues no es discutible la necesidad de aplicarse para temas de crimen organizado y actores del eslabón alto de la cadena de producción y tráfico; más bien, se trata de conjugar y limitar estas medidas represivas con el desarrollo del campo y la prevención del crimen. De ahí que, resulta indispensable incluir en dichas políticas de desarrollo y prevención al eslabón débil de la cadena de producción y en general a grupos minoritarios y vulnerables en la política contra las drogas.

Mientras ocurre esto, es decir, el proceso de despenalización de los eslabones débiles en la política internacional de control de drogas conforme a la prevalencia de las obligaciones del DIDH, de acuerdo con autores como UPRIMNY resulta necesario avanzar mientras tanto en reformas parciales como por ejemplo, racionalizar el uso de la prisión conforme a las ordenes dada por la Corte Constitucional de Colombia en materia de hacinamientos y situación carcelaria, sumado a la protección reforzada de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección para satisfacer la necesidades básicas de las personas conforme a la dignidad humana²⁵³.

Adicional a las alternativas de encarcelamiento, debe también revisarse la criminalización de indígenas y sus prácticas tradicionales. La prohibición de usos tradicionales y religiosos de plantas como la hoja de coca representa serios problemas para la protección de derechos humanos y desarrollo de estos grupos étnicos²⁵⁴.

Frente al segundo problema a enfrentar, es decir, la falta de garantías de seguridad en el territorio, a modo de síntesis y conforme a la situación específica en Colombia, la confluencia del narcotráfico con el crimen organizado y actores armados ilegales ha generado un efecto dinamizador de la violencia con enormes consecuencias en materia de derechos humanos de la población cultivadora y terceros que conviven en estos tipo de contextos. Este aumento de violencia, conforme a la relación de derechos humanos de la población cultivadora e industria ilegal, como lo dijimos en su momento, se deriva principalmente del control social de los territorios vulnerables por parte de estos grupos armados ilegales y el establecimiento de patrones de violencia en caso de incumplimiento de normas informales, al igual que los

²⁵³COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-388 DE 2013. 28 de junio de 2013. MP: María Victoria Calle Correa; COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2015. MP: Alberto Rojas Ríos. En: UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Op. Cit., 2017, p.81

²⁵⁴ LSE GROUP EXPERT. Op. Cit., p.101

enfrentamientos entre distintos actores armados que se enfrentan por el control de la cadena de producción de la drogas ilícitas.

Conforme a lo anterior, si bien debe existir mecanismos de promoción de desarrollo rural y prevención del crimen, también el Estado y las políticas de drogas están en la obligación de crear condiciones previas de seguridad en el territorio para que los campesinos, indígenas y afrodescendientes que están ejerciendo la actividad de cultivos ilícitos de manera voluntaria, forzada u ocasional puedan hacer la transición a la actividad legal de manera segura y sin el riesgo de intensificar la vulneración de sus derechos²⁵⁵.

Sobre este problema, además de haber una política de seguridad a cargo de las Fuerzas Militares y de Policía, se necesita un acompañamiento institucional del Estado en el territorio. Se trata de aumentar la capacidad institucional del Estado y recuperar el monopolio de la soberanía y fuerza estatal.

Finalmente, acerca del bajo índice de desarrollo humano y la presencia del Estado solo en circunstancia de erradicación de cultivos de uso ilícito a través de la política represiva y prohibicionista de las drogas, se logró demostrar al principio de este documento de investigación, como la población cultivadora participa en este negocio ilícito como medio de subsistencia y bajo un contexto de ausencia del Estado, altos niveles de pobreza extrema, ausencia de servicios básicos, necesidades básicas insatisfechas, entre otros. Estos problemas recogen prácticamente un conjunto de necesidades y marginalización de esta población donde el Estado debe hacer frente a partir de la formulación e implementación de política públicas sociales, económicas y ambientales así como el reconocimiento y reivindicación normativa de estas víctimas como sujetos de derechos y de especial protección para la corrección de vulneraciones de derechos humanos en términos de dignidad humana²⁵⁶.

Con todo lo anterior, más allá de un concepto omnicompreensivo del enfoque de derechos humanos en la política de drogas, los principales elementos y problemas a tratar de la reducción de oferta en el sistema de fiscalización de drogas demuestran la necesidad de una intervención integral del Estado en el territorio con presencia de cultivos de uso ilícito a través de la despenalización del eslabón débil de la cadena de producción, la inserción de esta comunidad en programas de desarrollo, y presencia institucional del Estado en el territorio. Acerca de la relación derechos humanos y política de desarrollo para la

²⁵⁵ COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Op. Cit., P.42

²⁵⁶AMBOS, Kai, MALARINO, Ezequei, y Otros. Op. Cit., p.142

población cultivadora, al principio de esta investigación se evidencio la correlación que hay entre afectación de derechos y bajo índices de desarrollo humano de manera sistemática en los territorios con cultivos de uso ilícito en Colombia. Su interdependencia, afortunadamente no solo se presenta al momento de la afectación, también, la satisfacción de una puede representar un beneficio para ambas cuando se está ante poblaciones vulnerables y marginales.

En efecto, los principales problemas llamados a atender en la población cultivadora de coca requieren de manera urgente una política de desarrollo y aumento de la capacidad institucional estatal en la región. Por ello, se hace necesario estudiar la posibilidad de introducir en las estrategias de reducción de cultivos de drogas una política de desarrollo que permita reducir cultivos y a la vez aumentar índices de bienestar humanos, capacidad institucional estatal y goce efectivo de derechos humanos.

Ahora bien, los derechos humanos y las políticas de desarrollo por mucho tiempo estuvieron desarrollándose por separado bajo campos de estudios diferentes. La causa de estos pocos puntos de encuentro se debía principalmente a que el desarrollo humano normalmente se trataba como problema social y colectivo vinculado solamente con el desarrollo socioeconómico y, por su parte, los derechos humanos, bajo una perspectiva de libertad e igualdad formal se vinculaba a la satisfacción solo de derechos civiles y políticos²⁵⁷ donde las obligaciones del Estado consistían más en obligaciones de respeto de libertades y protección frente a afectaciones de terceros.

A pesar de ello, paulatinamente se empiezan a construir puentes entre uno y otro campo cuando se empiezan a compartir conceptos en temas del desarrollo humano como reducción de pobreza, participación, gobernabilidad e inclusión junto con el alcance de derechos como a la salud, alimentación, educación participación políticas, igualdad y no discriminación²⁵⁸.

En el derecho, el fenómeno disruptivo frente a la consideración monolítica de los derechos humanos como derechos civiles y políticos, ocurre con el análisis de la necesidad de una igualdad material de la sociedad por medio de los derechos económicos, sociales y culturales como logro del constitucionalismo

²⁵⁷ JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo. Op. Cit., p.39

²⁵⁸ ABRAMOVICH, Víctor. Op. Cit., p.4; UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo Y PERÉZ MURCIÁ, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit.,p.15

occidental y fin esencial del Estado Social de Derecho²⁵⁹. En cuanto al campo de la economía, la reconfiguración del concepto de desarrollo mediante los trabajos de Amartya Sen, ya no como simple monetización del bienestar sino como la ampliación de capacidades individuales para el logro efectivo de las libertades²⁶⁰, permiten establecer en este ámbito también la necesidad de condiciones mínimas de igualdad material.

Con este punto de conexión, es decir, la igualdad material como obligación del Estado para la obtención del desarrollo humano y el goce efectivo de derechos humanos, en el derecho internacional se empieza a evidenciar la relación de estos dos campos con la terminación de la Guerra Fría y la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo²⁶¹ en relación con la configuración de políticas públicas²⁶². A partir de este momento, de acuerdo con la Cumbre, el diseño e implementación de políticas públicas sobre desarrollo deberá articularse con los acuerdos internacionales de derechos humanos así como con sus principales actores²⁶³. Con esta relación entre las políticas públicas de desarrollo y el DIDH se busca la satisfacción conjunta y complementaria de obligaciones internacionales así como impedir que entre ellas exista algún tipo de barreras para su realización²⁶⁴.

Bajo este reconocimiento internacional y en general con la construcción académica sobre el concepto de desarrollo y políticas públicas, este tipo de programas de acción gubernamental empiezan a convertirse en las herramientas más importantes para la satisfacción de derechos humanos y el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y garantía de los

²⁵⁹ GARCIA VILLEGAS, Mauricio y ESPINOSA, José Rafael. La debilidad institucional de los municipios en Colombia (en línea). Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. FESCOL. (Citado el 23 de marzo de 2018) Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>

²⁶⁰ Ver Sen (Sen, 1982, 1984, 2000) En: SERRANO LÓPEZ, Miguel. Op. Cit., p. 23; UPRIMNY YEPES, Rodrigo Y PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit.; JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo. Op. Cit., p.30; GARCIA VILLEGAS, Mauricio y ESPINOSA, José Rafael. Op. Cit., p.7

²⁶¹ ALZA, Carlos. Enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? en LAURENCE BURGORGUE ET AL. Derechos humanos y políticas públicas. Red de Derechos humanos y educación superior, 2014 En: CRIADO DE DIEGO, Marcos y Otros. Op. Cit., p.305

²⁶² La política pública entendida como un “[...] programa de acción gubernamental llevado a cabo por autoridades investidas de legitimidad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico concreto. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación” En: Mény, I., & Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. Madrid: Ariel. En: UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., p.60

²⁶³ CRIADO DE DIEGO, Marcos y Otros. Op. Cit., p.305

²⁶⁴ UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PÉREZ MURCIA, Op. Cit., p.58.

derechos por parte de los Estados conforme al DIDH²⁶⁵. En efecto, ya no solo la exigibilidad de derechos se puede hacerse a través de vías judiciales sino que también, con la ayuda de políticas públicas. La vía extrajudicial cobra sentido para el cumplimiento de obligaciones de los Estados especialmente respecto a los DESC para corregir afectaciones de sectores vulnerables y excluidos como ocurre con la población cultivadora.

Con base a esta relación en el derecho internacional entre políticas públicas de desarrollo y derechos humanos, para el Estado, resulta imperativo para la satisfacción de derechos de la población cultivadora en Colombia, incluir este tipo de políticas de desarrollo con enfoque de derechos humanos dentro de las estrategias de reducción de oferta.

En efecto, el trabajo desarticulado y paralelo de las políticas de desarrollo con enfoque de derechos y las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito por parte del Gobierno, llevaría al fracaso de los intentos de satisfacción de derechos de esta comunidad vulnerable. Tal como se demostró en la primera parte de esta investigación, históricamente en el territorio con presencia de cultivos de uso ilícito, la afectación de derechos humanos, violencia y bajos niveles de bienestar humano se consolidan como factores contribuyentes al surgimiento y consolidación del narcotráfico en el territorio.

Posterior a ello, es decir, a la entrada de la industria ilegal de drogas en el territorio, las afectaciones de derechos y desarrollo humano se intensifican con el control del negocio por parte de los actores armados ilegales sumado a las estrategias de erradicación forzada del Gobierno que en general, para la población cultivadora, representa fenómenos de desplazamiento y afectación en sus ingresos para subsistir.

Por ello, ante la relación directa de afectación de derechos y bienestar de la población cultivadora especialmente con las estrategias de erradicación forzada de cultivos, no puede construirse política de desarrollo para la población cultivadora y a la vez realizar reducción de cultivos sin acuerdos con la comunidad. Surge así la necesidad de incorporar dentro de las estrategias de control de cultivos este tipo de programas gubernamentales de desarrollo, que permitan la satisfacción de derechos humanos y desarrollo así como la eliminación de las causas estructurales de la plantación de cultivo como forma de reducción de la oferta de drogas ilícitas.

²⁶⁵UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PÉREZ MURICIA, Op. Cit., p.57

Al respecto, en Colombia en este proceso de transición hacia un nuevo enfoque de la política de drogas, se ha puesto de presente la importancia del desarrollo humano en las políticas de drogas. Así, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, dentro del marco de lineamientos ha planteado la necesidad de establecer lo que ellos denominan “enfoque de desarrollo humano” en la política de drogas bajo los siguientes términos:

La búsqueda del bienestar humano debe estar en el centro de las políticas de drogas. El Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan desarrollar potencialidades que les permitan vivir libre y dignamente y, por lo tanto, estar en capacidad de enfrentar las problemáticas asociadas a las drogas y de participar en la construcción de estrategias para mejorar su calidad de vida²⁶⁶.

Esta misma Comisión, por otra parte, plantea en particular la relación de derechos humanos y desarrollo dentro de la reducción de oferta de cultivos ilícitos a través de los objetivos de la política nacional de drogas. De acuerdo con el informe de la Comisión en el 2015, el control de drogas en Colombia se deberá dedicar a reducir los cultivos de uso ilícito a través del mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y políticas de los territorios y su población²⁶⁷.

De acuerdo a lo precitado, la política de desarrollo y el enfoque de derechos humanos en las estrategias de control de drogas ilícitas no buscan la inserción de su marco conceptual de manera arbitraria y sin ningún tipo de nexo con los fines y objetivos principales de la política de reducción de drogas. Por el contrario, la inclusión de las políticas de desarrollo con enfoque de derechos humanos de acuerdo a los problemas prioritarios llamados a atender en territorios con presencia de cultivos, también pueden constituir un mecanismo eficaz para la reducción y eliminación de cultivos mediante la transformación de condiciones sociales, económicas y políticas. Este tipo de medidas de reducción de cultivos si bien no generan resultados de forma inmediata, a largo plazo pueden representar un medio eficaz y adecuado para la solución de las causas estructurales de esta actividad ilegal.

El cambio de condiciones socioeconómicas y políticas mediante la acción integral del estado en el territorio, nos permite de manera subsiguiente plantear

²⁶⁶ COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Op. Cit., p.4

²⁶⁷ *Ibid.*, p.12

nuestro estudio del enfoque de derechos humanos en la política de drogas bajo el análisis del marco conceptual del enfoque en lo relacionado con las obligaciones de garantía de los derechos humanos dispuestos en el DIDH.

Algunos autores como VAN HOOF han propuesto la inserción de las obligaciones del Estado en el DIDH como tipos de cumplimiento y estrategias dentro de las políticas públicas bajo cuatro “niveles” de obligaciones: de respeto, de protección, de garantía y de promoción de los derechos humanos²⁶⁸. Este tipo de clasificación de políticas públicas de acuerdo a las obligaciones del Estado nos permite escoger uno de dichos niveles para su posterior estudio, en este caso serán las obligaciones garantía para la satisfacción de derechos de la población cultivadora en Colombia.

Así, una vez establecido la relación entre políticas de desarrollo y estrategias de reducción de cultivos como mecanismo para la transformación de condiciones socioeconómicas de la población cultivadora y a su vez como medio para la solución de las causas estructurales de esta actividad ilegal, analizaremos en detalle las obligaciones de garantía a cargo del Estado conforme al DIDH, para luego tomarlo como parámetro transversal y guía de la política de drogas con enfoque de derechos humanos.

1. Marco conceptual de la política de drogas con enfoque de derechos humanos sobre la obligación de garantía de los Estados.

Con respecto a la consideración de los principales problemas y elementos que el enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas está llamado a atender y el deber del Estado de ejercer una intervención integral en el territorio como estrategia de reducción de cultivos de uso ilícito, se analizará ahora las obligaciones internacionales del DIDH como marco conceptual que deberá guiar la política de reducción de la oferta de drogas ilícitas.

Además de dar una vista global y general de los principales contenidos normativos de los derechos que se deben tener en cuenta al momento de realizar estrategias en tema de cultivos de uso ilícito y políticas públicas sobre la población vulnerable inmersa en esta fase de la industria ilegal, también se trata de encontrar los principales criterios para examinar y evaluar cuándo una

²⁶⁸ ABRAMOVICH, Víctor. Op. Cit., p. 44; Por otra parte, autores como William Guillermo Jiménez han propuesto una clasificación de política públicas en derechos humanos de acuerdo a la intervención pública del problema de derechos humanos y en ultimas las obligaciones del estado en materia de DIDH. Así, ha señalado tres tipos de políticas: i) políticas de promoción; ii) políticas de defensa y protección, y iii) políticas de concreción y materialización. En: JIMÉNEZ BENÍTEZ, Op. Cit., p.44

estrategia de reducción de oferta de drogas ilícitas cumple con los elementos mínimos para ser considerada como una política de drogas con enfoque de derechos humanos. Se trata en definitiva de darle a la comunidad cultivadora un marco normativo de sustento de reivindicación de sus derechos.

Retomando la definición de KRASNER sobre el concepto de régimen internacional²⁶⁹ para el caso del ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, se trata de un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas jurídicas, valores y procedimientos para la toma de decisiones en materia de derechos humanos. Este ordenamiento, a su vez, se ha encargado de crear todo un sistema internacional de protección de los derechos humanos, el cual se compone principalmente de cuerpos normativos internacionales, tribunales o cortes, organismos de investigación y coordinación para la promoción y protección de los derechos humanos²⁷⁰.

Dentro de este ordenamiento jurídico internacional de los derechos humanos, los Estados Partes tienen a su cargo una multiplicidad de obligaciones en materia de derechos humanos que deberán cumplir de manera eficaz e incluso prevalente a otras obligaciones internacionales.

Esa diversidad de obligaciones en materia de derechos humanos normalmente en la comunidad internacional se han agrupado en dos tipos de obligaciones del Estado: las obligaciones de respetar los derechos y las libertades reconocidos en los tratados y por otro lado, la de garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) en la parte I sobre “deberes de los Estados y derechos protegidos” en el artículo 1

²⁶⁹ Acerca que el régimen internacional como un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas y procedimiento para la toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. En: Stephen D Krasner. “Structural Causes and Regimen Consequences, Regimes as Intervening Variable”, en Stephen D.Kraner (comp.), *International Regimes*, en: HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y Otros. “Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una síntesis” (en línea). (Citado el 20 de abril de 2018) Disponible en: forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1524/1514 y en: GAVIRIA URIBE, Alejandro y Otros, Op. Cit., p.151

²⁷⁰ ZERBINI RIBEIRO, Renato. *The jurisprudential construction of the European and Interamerican Systems of Protection Concerning Economic, Social and Cultural Rights*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009. EN: AKANDJI-KOMBÉ, Jean F. *Derechos Humanos y políticas públicas europeas*. Barcelona: Editorial Paidós. Septiembre de 2016. ISBN: 9788449332418

se ha encargado de establecer esta división de obligaciones o compromisos de los Estados Partes en esta Convención²⁷¹. De igual forma, en los últimos años a través de cuerpos normativos y estándares del DIDH ha surgido una nueva categoría de obligaciones la cual se integra por las obligaciones negativas y positivas del Estado, es decir, evitar violaciones de los derechos humanos pero también tomar medidas orientadas al disfrute y garantía de los derechos de las personas²⁷².

Resulta importante señalar para efectos de nuestra investigación, que todos estos tipos de obligaciones por parte de los Estados, en común, estructuran las obligaciones para la protección de derechos civiles y políticas como también las obligaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, DESC); es más, estas divisiones o categorías de obligaciones refuerzan la idea de indivisibilidad de los derechos humanos²⁷³.

Al respecto, sin entrar de manera profunda, existe una fuerte discusión entre lo que debe o no garantizar el Estado bajo la consideración de derechos fundamentales. Para unos, la garantía de derechos fundamentales recae solo sobre derechos civiles y políticos²⁷⁴, para otros en cambio, adicional a estos

²⁷¹ Artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos en San José, Costa Rica de 1969: "1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. 2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano". OEA. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José) (en línea). (Citado el 1 de mayo de 2018) Disponible: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm; SAÑUDO PAZOS, María Fernanda y SÁNCHEZ CÁRCAMO, Ricardo. Enfoque basado en derechos humanos: guía para su uso en incidencia política y políticas públicas. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. Abril de 2014; BERNUZ BENÉITEZ, Ma José y CALVO GARCÍA, Manuel. La eficacia de los derechos sociales. El tiempo de los derechos 2. Tirant lo blanch. Valencia, 2014

²⁷² Cfr. Caso Bámaca Velásquez v. Guatemala, fondo... párr. 172; Cfr. García Ramírez, Sergio, La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Porrúa, México, p. 242.; Cfr. Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) v. Guatemala, fondo; ABRAMOVICH, VICTOR. Op. Cit., p.4; BERNUZ BENÉITEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA, Manuel. Op. Cit., p. 643

²⁷³ Van Hoof, F. (1984). The Legal Nature of Economic, Social and Cultural Rights: a Rebuttal of Some Traditional Views. En P. Alston, & K. Tomasevski (Edits.), *The Right to Food*. Utrecht: Martinus Nijhoff. En: UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., p.8

²⁷⁴ Para algunos, incluso, sin dejar de reconocer el valor de los derechos sociales, simplemente consideran este tipo de derechos como garantías secundarias de protección bajo la consideración del principal de igualdad en sentido formal y libertad. En: BERNUZ

tipo de derechos también surge el deber de protección de los DESC como derechos fundamentales bajo el principio de indivisibilidad y universalidad de los derechos.

Esta última posición dentro del debate en cuestión ha sido ratificada a través de diferentes tratados internacionales y órganos del sistema de protección de derechos. De acuerdo con la Declaración de Viena de 1993, los DESC tiene la misma jerarquía que los derechos civiles y políticos para la satisfacción del principio de dignidad humana²⁷⁵.

De igual forma las Naciones Unidas han reforzado el concepto de indivisibilidad de los derechos en sentido amplio a través del Preámbulo de la Declaración sobre Derecho al Desarrollo adoptada mediante resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986 el cual señala que “todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que ,a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”²⁷⁶. También, las observaciones generales del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales²⁷⁷ han respaldado esta postura.

BENÍTEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA, Manuel. Op. Cit., p. 27. Por otra parte, autores como Rodrigo Uprimny también han señalado este tipo de clasificación bajo distintas posturas de carácter ideológico, así: “*De un lado, encontramos las visiones liberales individualistas radicales, de autores como Von Hayek o Nozick, que son muy críticas de los derechos sociales y que defienden una versión minimalista de democracia. De otro lado, tenemos las concepciones cercanas al constitucionalismo social, propias del llamado Estado Social de Derecho, que por el contrario buscan amparar no sólo los derechos individuales clásicos, como la intimidad o la libertad de expresión, sino también los derechos sociales, como la educación o la salud, y que defienden entonces una visión más robusta y ampliada de democracia*” En: UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., p.9.

²⁷⁵ Naciones Unidas. (1993). Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y programa de acción de Viena*. Doc.A/CONF.157.23. En: UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., 82.; JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo Op.cita; BERNUZ BENÍTEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA, Manuel. Op. Cit.,p.47

²⁷⁶ ONU. Declaración sobre el derecho al desarrollo. Resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986. 41° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (en línea). (1 de mayo de 2018) Disponible en: http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/RES/41/128&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r41_resolutions_table_es.htm&Lang=S. En: MEZZETTI, Luca. Los derechos sociales fundamentales. Bogotá: Nueva Jurídica. 2016. ISBN: 978-958-8809-49-6.

²⁷⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General No 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 3 del Pacto). Quinto período de sesiones 1990. Documento E/1991/23. En: UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., 82

Además del amparo de la indivisibilidad de los derechos fundamentales por parte los tratados y declaraciones internacionales, se trata también del reconocimiento la dignidad humana como valor supremo y principio fundante del Estado social de derecho. Conforme al régimen internacional de DIDH, los dos Pactos Internacionales de 1966²⁷⁸ señalan que "la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables", de igual forma establecen que "estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana". Para algunos autores, este resulta uno de tantos fundamentos jurídicos para considerar la dignidad como valor supremo pero también para el alcance del goce efectivo de la libertad e igualdad²⁷⁹.

Así, las obligaciones positivas y de garantía constituyen también una herramienta para la satisfacción de derechos y la dignidad humana como principio fundante del Estado, donde más que un reconocimiento formal, como ha sucedido en el régimen internacional de drogas sobre los derechos de los cultivadores²⁸⁰, implica reivindicar derechos humanos de personas que no tienen los medios ni capacidad para su ejercicio, a lo cual el Estado deberá acudir a garantizar un mínimo en donde descansa un disfrute efectivo de condiciones y necesidades básica satisfechas.

En Colombia particularmente ha descansado la garantía de los derechos humanos a través de acciones positivas y de manera particular la satisfacción de los DESC bajo la estructura de configuración de la dignidad humana conforme a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional²⁸¹. Para esta Corte el desarrollo de la dignidad humana bajo una perspectiva de contenido normativo y su funcionalidad requiere la satisfacción de tres ámbitos de la persona: la autonomía individual, la intangibilidad de bienes esenciales de la persona como la integridad física y espiritual, y por último, la necesidad del

²⁷⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado el 16 de diciembre de 1966 y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 16 de diciembre de 1966

²⁷⁹ BERNUZ BENÉITEZ Y CALVO GARCÍA. Op. Cit., p. 30; UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros, Op. Cit., p.8; JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo. Op.cita p.35

²⁸⁰ La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 si bien reconoce los derechos humanos de los cultivadores de planta que contengan estupefaciente a través del artículo 14, endurece las medidas punitivas para esta población sin tener en cuenta el contexto ni el papel que tiene este grupos de participantes en la cadena de producción de drogas ilícitas.

²⁸¹ COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-881 de 2002. MP: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT; COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-760 de 2015. MP: Alberto Rojas Ríos.

disfrute de unas condiciones materiales de existencia mínima²⁸². Frente a este último ámbito, es decir, la garantía de unos bienes y servicios mínimos, el Estado tiene el deber de actuar con medidas y estrategias positivas en favor de aquellos sectores excluidos de estas condiciones materiales y en general del desarrollo²⁸³.

Sin embargo, no se trata de decir que solo las personas en situación de vulnerabilidad y marginalidad son titulares de los DESC, contrario a esto, aquí también se predica el principio de universalidad de los derechos; diferente es el papel del Estado en la adopción de medida para el cumplimiento de las obligaciones de garantías y acciones positivas, pues deberá encausarse los recursos y acciones del Estado para la satisfacción de derechos humanos, solo a los sectores discriminados y excluidos del desarrollo y de la igualdad en sentido material²⁸⁴.

Sobre la base del reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales y las obligaciones por parte de los Estados de garantizar el goce efectivo de derechos, nos queda ahora por analizar las principales características y contenidos mínimos de los DESC y sus obligaciones positivas como marco conceptual del enfoque de derechos humanos en la política de reducción de oferta de drogas ilícitas respecto a la población agricultoras de cultivos ilícitos. Estos tipos de derechos prestacionales en sentido estricto²⁸⁵ consisten en la exigencia de derechos al Estado para el goce efectivo de condiciones material que en principio el individuo puede obtenerlo de particulares bajo el supuesto de que tiene los medios financieros suficientes; contrario a esta hipótesis, si el individuo no tiene los medios particulares suficientes, le corresponde al Estado llevar a cabo acciones positivas para que éste pueda tener lo esencial como, por ejemplo, una vivienda, educación, alimentación, seguridad social, servicios públicos básicos, entre otros²⁸⁶.

²⁸² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-881 de 2002. Op. Cit.

²⁸³ UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros, Op. Cit., p.64

²⁸⁴ *Ibíd.*, p.64

²⁸⁵ Frente a las principales características de los derechos humanos y en particular los DESC, resulta relevante para esta investigación los planteamientos teóricos propuestos por ALEXY sobre la estructura de los derechos sociales fundamentales. De acuerdo con este autor, los derechos sociales fundamentales se tratan de derechos prestacionales en sentido estricto. La teoría de derechos prestacional de Robert Alexy en sentido amplio, divide los derechos en tres tipo de grupos: 1. Derechos de protección, 2. derechos a la organización y al procedimiento y 3. derechos prestacionales en sentido estricto. En: ALEXY, Robert, Teoría de los derechos fundamentales. En: ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. El concepto de derechos sociales fundamentales. Segunda edición complementada. Bogotá: Legis, 2012. ISBN: 9789586539678

²⁸⁶ *Ibíd.*,

Acerca de estas acciones positivas esenciales a cargo del Estado en materia de derechos sociales, el ordenamiento jurídico internacional del DIDH y su sistema internacional de protección de los derechos humanos ha establecido diversos criterios o condiciones básicas que debe tener en cuenta el Estado parte para el cumplimiento de este tipo de obligaciones. Así, El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, PIDESC) respecto a la obligación de cumplir, señala el deber del Estado en promover medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales necesarias para la efectividad de derechos consagrados en este Pacto²⁸⁷ bajo dos criterios: el cumplimiento deberá ejercerse i) de manera progresiva para la plena efectividad de los derechos reconocidos²⁸⁸ y ii) sin discriminación²⁸⁹.

Sobre el elemento de progresividad para la plena efectividad de los DESC, el PIDESC establece el deber de llevar a cabo acciones, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente la efectividad de los derechos²⁹⁰.

Conforme a lo anterior, al Estado no se le exige de forma inmediata la satisfacción plena de los derechos prestacionales en sentido estricto, sino que deberá de manera paulatina, dinámica y conforme a sus recursos, llevar a cabo planes y acciones para lograr el fin de satisfacción de estos derechos. Ahora bien, sobre este punto el sistema de protección de derechos humanos ha

²⁸⁷ NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en línea) (28 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>; IREGUI-PARRA. Op. Cit., p. 70

²⁸⁸ De acuerdo con el artículo 2 parágrafo 1 del PIDESC: “1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” (Subrayado por fuera de texto). Por otra parte, La CADH de 1969 en el capítulo III sobre “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” establece las obligaciones a cargo de los Estados Partes de adoptar medidas para el Desarrollo Progresivo de la siguiente forma: “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*”

²⁸⁹ Conforme al artículo 2 parágrafo 2 del PIDESC: “2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”

²⁹⁰ *Ibíd.*

aclarado aspectos importantes sobre este criterio, primero, que la progresividad no debe interpretarse como una facultad del Estado para postergar indefinidamente la adopción de medidas para la garantía plena, y segundo, a pesar que se contempla la progresividad en la satisfacción, el Estado de toda maneras deberá cumplir con un nivel mínimo de satisfacción²⁹¹.

Frente al criterio segundo criterio de no discriminación en el acceso de un derecho contenido en el PIDESC, se trata precisamente de la garantía por parte del Estado del goce efectivo de una condiciones materiales mínimas a las personas sin ningún tipo de restricción por raza, sexo, religión, posición social y económica, entre otros.

A partir de estas características de las obligaciones de garantía del DIDH para la satisfacción de los derechos y en concreto, los DESC, el enfoque de derechos humanos deberá orientar la formulación, ejecución y evaluación de estrategias de reducción cultivos para que al momento de cumplir los objetivos de las obligaciones en materia de control de drogas, se logre de igual manera la satisfacción de los derechos de sectores excluidos inmersos en estos territorios sin discriminación y con progresividad a través de políticas de desarrollo y asistencia en condiciones mínimas materiales para el goce efectivo de los derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana como valor supremo y principio fundante del Estado Social de Derecho.

En este caso, la relación entre la política de control de drogas y las obligaciones internacionales sobre obligaciones de garantía a cargo del Estado para la satisfacción de los derechos humanos, serán principalmente de

²⁹¹ A cerca de este nivel mínimo de satisfacción, a nivel de sistema de protección de derechos humanos en la región, La Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos como la comunidad indígena Yakye Axa vs Paraguay de 2005, ha demostrado la relación entre la el derechos a la vida, dignidad humana y las obligaciones positivas a cargo del Estado para la protección de los derechos humanos. Así la corte señalado que " *una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado es su oposición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuy atención se vuelve prioritaria*" En: CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005, P.88 En: MEZZETTI, Op. Cit., p. 119. ; Sobre satisfacción mínima de los DESC En: AKANDJI-KOMBÉ, Jean F. Derechos Humanos y políticas públicas europeas. Editorial Paidós. Septiembre de 2016; UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PERÉZ MURCIA. Op. Cit., p.57

dos tipos: la primera, de complementariedad, es decir, llevar a cabo estrategias mancomunadas para la garantía de ambos fines o, por el contrario, el marco conceptual será un parámetro de la política de reducción de oferta para establecer si determinada estrategia de reducción de cultivos de uso ilícito constituye un obstáculo o va en contravía de los derechos de esta población. En consecuencia, el enfoque de derechos humanos de acuerdo a su marco conceptual de obligaciones positivas y de garantía específicamente de los DESC dentro del DIDH, además de la puesta en marcha de políticas para la satisfacción de los derechos de esta población vulnerable, también representa un reconocimiento y reivindicación jurídica, política e institucional de los derechos de esta comunidad como sujetos de especial protección. De acuerdo con ABRAMOVICH²⁹²:

Una vez introducido este concepto (enfoque de derechos humanos) en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.(paréntesis fuera del texto).

El reconocimiento del “derecho a los derechos”²⁹³ de la comunidad rural que se encuentran en territorios con cultivos de uso ilícito conforme a este marco conceptual del enfoque de derechos humanos, también demuestra la necesidad y deber de reconocer a esta población a nivel constitucional e interno como sujeto de especial protección.

Así como a partir de las graves vulneraciones a los derechos humanos y al desarrollo humano de la población cultivadora se plantea la necesidad de un cambio de paradigma en la política de control de drogas con la puesta en marcha del enfoque de derechos humanos, también se requiere la constitucionalización de los derechos de esta comunidad mediante la figura de sujeto especial de protección para conseguir un disfrute efectivo de los derechos humanos²⁹⁴.

²⁹² ABRAMOVICH, Víctor. Op.Cita.,p.40

²⁹³ Ramírez, M. C. (2005). The construction of citizenship in the context of armed conflict, anti-drug policy and illegality in Putumayo. En: PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.32

²⁹⁴ Al respecto, sobre la constitucionalización de derechos producto de procesos de enfoque de derechos humanos, William Guillermo Jiménez afirma que: “Los procesos que generaron

En Colombia, tanto la Constitución de 1991 como la Corte Constitucional en su jurisprudencia reconocen las categorías de sujetos especiales para llevar a cabo acciones positivas por parte del Estado para la satisfacción de derechos y la formulación de políticas públicas. Sin embargo, ni la Constitución Política ni el ordenamiento jurídico reconoce a los campesinos como sujetos de especial protección constitucional²⁹⁵. Quien se ha encargado de dicho reconocimiento ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha considerado a los campesinos y trabajadores rurales como sujetos de especial protección bajo determinados criterios²⁹⁶.

Aun así, a pesar del esfuerzo por la Corte de reconocer a los campesinos como sujetos de especial protección bajo ciertas circunstancias²⁹⁷, conforme al enfoque de derechos humanos en las políticas de reducción de oferta se requiere de un reconocimiento más robusto en el ordenamiento jurídico para la protección de los derechos de esta población vulnerable y la puesta en marcha de las respectivas políticas públicas.

2. Criterios mínimos de implementación de la política para la reducción de cultivos con enfoque de derechos humanos para el cumplimiento de la obligación de garantía de derechos conforme al DIDH.

Una vez establecido el marco conceptual del enfoque de derechos humanos para el cumplimiento de obligaciones de garantía y acciones positivas a cargo

el Enfoque de derechos humanos refuerzan esta tendencia hacia la constitucionalización del derecho, pues comparten las luchas por el reconocimiento y concreción de unos derechos que necesitan trascender de la formalidad legal hacia la realidad sustancial. La constitución aparece entonces, como el mecanismo que puede lograr esta aspiración” En JIMÉNEZ BENÍTEZ. Op. Cit., p.38

²⁹⁵ “Las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, los campesinos o los trabajadores agrarios no han recibido tal calificación por la jurisprudencia (...) No todos los campesinos son sujetos de especial protección”. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). En: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 de 2017. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.; Por otra parte, la Constitución solo se refiere a los campesinos a través del artículo 64 sobre promoción de acceso de la propiedad de la tierra, de acuerdo con la Carta Política: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”

²⁹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 de 2017. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

²⁹⁷ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para que los campesinos sean considerados sujetos de especial protección deberán demostrar sus condiciones de vulnerabilidad y marginalización socioeconómica, y que dependan de los recursos naturales para su subsistencia e identidad cultural. En: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-077 de 2017. M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

del Estado para la satisfacción de los derechos humanos de la comunidad rural cultivadora, nos corresponde ahora plantear los criterios mínimos para la satisfacción de estas obligaciones del Estado como guía y parámetro de la política de reducción de oferta de cultivos ilícitos con enfoque de derechos humanos.

Cuando se refiere este documento a “criterios mínimos” para considerar si una política cuenta o no con el enfoque de derechos, se busca identificar principios transversales que permitan de manera preliminar identificar si la política de drogas cuenta o no con este enfoque para la formulación, ejecución y evaluación de estrategia de reducción de oferta así como para llevar a cabo operativamente la garantía de los derechos humanos de la población vulnerable que se encuentra en territorios con cultivos de uso ilícito.

Estos criterios o principios reconocen el margen de acción de cada Estado para formular sus estrategias de control de drogas. Es importante aclarar que el marco conceptual del enfoque de derechos humanos no busca imponer mediante las obligaciones de garantía del DIDH una determinada forma de hacer las políticas ni imponer esquemas rígidos para definir políticas o estrategias²⁹⁸. Por el contrario, de manera general los tratados internacionales se han encargado de referir parámetros generales para la satisfacción de derechos a través de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales necesarias²⁹⁹.

Sin ir en contra de este margen de acción del Estado, el DIDH se ha propuesto fijar unas condiciones o requisitos básicos para el goce efectivo de los derechos con contenido prestacional en sentido estricto. Se refiere nuevamente a los criterios de i) no discriminación y ii) progresividad descritos de manera previa para cumplir con la satisfacción de derechos contenidos en el PIDESC³⁰⁰.

Conforme a estos criterios, al momento de fijar las obligaciones del Estado sobre los DESC, la política internacional con enfoque de derechos de manera particular sobre la obligación de garantía deberá precisar aquellas obligaciones que necesitan acciones positivas para la satisfacción de derechos

²⁹⁸ ABRAMOVICH, Víctor. Op. Cit., p.7

²⁹⁹ NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 (en línea) (28 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>; IREGUI-PARRA. Op. Cit., p. 70

³⁰⁰ artículo 2 parágrafo 1 y 2 del PIDESC

de la población discriminada y excluida, así como las obligaciones que requieren una satisfacción inmediata y aquellas que permiten un goce progresivo del derecho³⁰¹.

Adicional a estos criterios, de manera específica para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, los órganos de monitoreo de Derechos Humanos han fijado tres principios como indicadores para establecer si una política internacional tiene o no un acercamiento con los derechos humanos³⁰², los cuales son: el principio de no discriminación e igualdad material; el principio de participación de la población en la formulación de la política, y el principio de responsabilidad o rendición de cuentas y la adaptación de métodos o mecanismos idóneos y eficaces para que las personas puedan reclamar algún tipo incumplimiento o afectación en sus derechos³⁰³.

Estos principios establecidos por los órganos de monitoreo de los derechos humanos, se presentan como elementos o criterios a tener en cuenta ya no desde el punto de vista normativo o marco conceptual de la política con enfoque de derechos humanos sino desde el punto vista operativo para la garantía de los derechos a través de vías extrajudiciales como ocurre con el diseño de políticas públicas³⁰⁴.

³⁰¹ UPRIMNY YEPES, Rodrigo y PÉREZ MURICIA, Luis Eduardo y Otros. Op. Cit., p. 78

³⁰² Estos indicadores para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos incluso se encuentra consagrado en tratados de derechos humanos, por ejemplo, en el artículo 31 de la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad. En: NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación. (en línea) (1 de mayo de 2018) Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

³⁰³ NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación. (en línea) (1 de mayo de 2018) Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf; UPRIMNY YEPES, Op. Cit., Enero 23 de 2014

³⁰⁴ Sobre las políticas públicas como mecanismos para la satisfacción de los derechos, la Comisión de Derechos económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (en adelante, Comité DESC), quien se encarga de interpretar y coordinar la aplicación de este Pacto Internacional, estableció unos requisitos de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de los DESC. Según la Observación General de interpretación de este pacto, El Estado Parte deberá: 1. Elaborar y actualizar periódicamente un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados los derechos del Pacto por parte de la comunidad; 2. Realizar el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización de tales derechos con metas específicas para medir avance, y 3. La divulgación periódica de resultados alcanzamos³⁰⁴. En: CRIADO DE DIEGO, Marcos y Otros., Op. Cit., p.311

Quien se ha encargado de definir los criterios o principios para establecer cuando una política cuenta o no con un enfoque de derechos humanos, ha sido la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – ACNUDH, los cuales se resumirán a continuación:

Acerca del principio de no discriminación e igualdad material dentro del diseño e implementación de políticas del Estado, conforme al reconocimiento de que toda persona tiene derecho al disfrute de sus derechos humanos sin ningún tipo de discriminación por su condición, al momento de diseñar programas o políticas que no pueden realizarse para todas las personas, bajo el principio de igualdad material, se deberá dar prioridad a las personas en condición de vulnerabilidad y marginalidad³⁰⁵.

A partir de este requisito general de no discriminación y priorización de la política, la ACNUDH señala unas condiciones adicionales que se deben tener en cuenta dentro de los programas a implementar: primero, dirigir de manera prioritaria y reconocer en las políticas que se pretendan realizar, a personas que sufren discriminación especialmente los grupos más vulnerables en términos de niveles de pobreza y discriminación múltiple como ocurre, por ejemplo, con mujeres rurales de minorías étnicas; segundo, fortalecer las capacidad de acoplo y análisis de datos sobre el estudio de la población donde se refleje datos como raza, color, sexo, situación geográfica, entre otros; tercero, promover medidas especiales temporales para igualar condiciones y superar la discriminación estructural; cuarto, hacer que la información de los proyectos esté disponible en formatos accesible e idiomas de grupos minoritarios; y por último, apoyar la educación cívica, las campañas de comunicación, la reforma legislativa y el fortalecimiento institucional para promover actitudes de no discriminación y un cambio de comportamiento³⁰⁶.

Respecto al principio de participación en los programas, significa tener la oportunidad de que los beneficiarios, interesados y titulares de derechos que pueda afectar la política, tengan la posibilidad de tener una posición activa en todas las fases de la política como la evaluación previa, análisis, planificación, ejecución, vigilancia y evaluación³⁰⁷, con el fin de identificar las necesidades y prioridades a nivel local o comunitario³⁰⁸. Sobre este tipo de participación, la ACNUDH ha señalado que conforme a las normas de derechos humanos, deberá ser “activa, libre y significativa”, según lo señalado en la Declaración

³⁰⁵ ACNUDH. Op. Cit., p.24

³⁰⁶ ACNUDH. Op. Cit., p.24

³⁰⁷ ACNUDH. Op. Cit., p.26

³⁰⁸ ABRAMOVICH, Víctor. Op. Cit., p. 11

de las Naciones Unidas sobre temas como participación en políticas de desarrollo³⁰⁹.

Ahora bien, en cuanto el efecto de la participación en las fases de decisión, el Alto Comisionado para Derechos Humanos ha señalado no solamente el deber de convocar a la comunidad a los asuntos de su interés, también, la participación de los sectores excluidos deberá tener incidencia en los poderes decisorios y gubernamentales de la política que pretenda tener enfoque derechos humanos.

Sobre el tema de participación sobre todo de sectores excluidos, el sistema interamericano del DIDH ha puesto de presente la falta de ejercicio de este derecho por parte de los pueblos indígenas a ser consultados sobre políticas que puedan afectar sus territorios.³¹⁰

Finalmente, frente al principio de rendición de cuentas o responsabilidad, además de la obligación de mostrar resultados concretos en términos del fin al cual fueron estructuradas las políticas, el enfoque de derechos humanos va más allá e incorpora responsabilidades por los derechos humanos específicos y las correspondientes obligaciones establecidas por el DIDH³¹¹.

Para ello, la Oficina del Alto Comisionado ha propuesto un análisis en la fase de formulación de la política donde primero se establezca las principales dificultades que los titulares de las obligaciones de derechos humanos enfrentan para la satisfacción de los derechos así como también establecer las capacidades que deben tener los titulares de los derechos para poder acceder a los mecanismos de rendición de cuentas y sobre todo, para el caso de las poblaciones aisladas, tener la oportunidad de contar con capacidad institucional de manera real, accesible, transparente y efectiva para hacer exigibles sus derechos conforme a su contexto. Se aclara que cuando se habla de capacidad institucional para hacer exigible los derechos no solo se trata de capacidad de administración de justicia, también capacidad administrativa y de fiscalización de las políticas así como instancias especializadas en temas de derechos fundamentales³¹².

³⁰⁹ ACNUDH. Op. Cit., p.26

³¹⁰ *Ibid.*, p.12

³¹¹ ACNUDH. Op. Cit., p.26

³¹² ABRAMOVICH, Víctor. Op. Cit., p.13

Conforme a los anteriores criterios dispuestos por los órganos de monitoreo así como los introducidos en el PIDESC, se permite consolidar elementos principales de interpretación transversal de la política de drogas para determinar de manera preliminar si una política de reducción de oferta de drogas cumple o no con el marco conceptual del enfoque de derechos humanos respecto a la obligación de garantía del Estado sobre los derechos de la población agrícola de cultivos de uso ilícito.

Estos criterios de satisfacción de obligaciones de garantía por parte del Estado, es decir, tanto los propuestos en el marco normativo de satisfacción de los DESC como los criterios operativos dispuestos por los órganos de monitoreo, deberán integrarse a los principales problemas llamados a solucionar la política de drogas y el deber de acción integral del Estado a través de políticas de reducción de cultivos mediante programas de desarrollo.

Para efectos finales de esta investigación, en el próximo apartado se integrarán estas recomendaciones y parámetros con el fin de hacer una revisión del actual Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos-PNIS implementado en el marco del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el cual al parecer introduce en Colombia un nuevo enfoque de política de reducción de oferta acorde con un reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos de la población vulnerable.

B. LA POLÍTICA DE DROGAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y EL PROGRAMA NACIONAL INTEGRAL DE SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL Y FARC- EP

Conforme al análisis previo del contexto de vulneración de derechos humanos de la población vulnerable cultivadora en Colombia y el deber en la política de drogas de incluir un enfoque de derechos humanos con base a un marco conceptual de obligaciones del DIDH, nos corresponde ahora en concreto el estudio de PNIS creado e implementado en Colombia a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

El Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, está conformado por seis acuerdos o puntos de la agenda para la construcción de una paz

estable y duradera³¹³, los cuales toman como parámetro transversal de interpretación las obligaciones del DIDH. Según el documento final del Acuerdo, de manera conjunta e integral los puntos de la agenda “están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombiana”³¹⁴.

Igualmente, en la introducción del Acuerdo Final se establece que los derechos y deberes serán interpretados conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia³¹⁵. Lo anterior, expone de manera preliminar, la clara intención del Acuerdo de incluir como guía y parámetro transversal las obligaciones del DIDH y sobre todo la implementación de un enfoque de derechos humanos.

Dentro de los seis acuerdos finales que deberán interpretarse de manera conjunta y de acuerdo al DIDH, se encuentra el punto 4 del Acuerdo denominado “Solución al Problema de las Drogas ilícitas”. Como principal objetivo, el Punto 4 señala la necesidad de encontrar una solución definitiva al problema de drogas respecto a la cadena de producción de drogas y el consumo a través de un “tratamiento distinto y diferenciado al fenómeno del consumo, al problema de los cultivos de uso ilícito, y a la criminalidad organizada asociada al narcotráfico”³¹⁶. El principal fin de esta diferenciación de fenómenos y con ello la puesta en marcha de estrategias de acuerdo a cada contexto y eslabón del negocio ilegal, es precisamente asegurar un enfoque general de derechos humanos y salud pública, diferenciado y de género³¹⁷.

Estas primeras directrices sobre la forma a abordar el problema de las drogas, muestran de entrada un cambio de enfoque sobre cómo debe implementarse las estrategias de control de drogas en comparación a los antecedentes en Colombia sobre la aplicación de la política represiva para la reducción de la

³¹³ El Acuerdo Final contiene los siguientes acuerdos denominados puntos del acuerdo: i) Reforma Rural Integral para la transformación estructural del campo; ii) Participación política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas; iv) Solución al Problema de las Drogas ilícitas; v) Víctimas, y vi) Mecanismos de implementación y verificación.

³¹⁴ Alto comisionado para la paz. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (en línea) 24 de noviembre de 2016 (1 de marzo de 2018) Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

³¹⁵ *Ibid.*, p.2

³¹⁶ *Ibid.*, p.8

³¹⁷ *Ibid.*, p.8

oferta de manera unificada a toda la cadena de producción y con un fuerte componente militar para la lucha contra las drogas y el terrorismo.

Para algunos autores, este Acuerdo supone un cambio de visión punitivista y militarista de los programas de control de drogas a una visión humanista y de contexto que descansa sobre la prevalencia de derechos humanos, la condición vulnerable de los eslabones débiles del narcotráfico y las actuales discusiones internacionales sobre la necesidad del cambio del paradigma de la lucha contra las drogas en función de la regularización y definición de políticas públicas más acordes a la complejidad del contexto llamado a intervenir³¹⁸.

Este aspecto humanista además de la reconducción de recursos y esfuerzos del componente militar al de desarrollo y presencia institucional del Estado en el territorio, supone el reconocimiento de derechos y la posibilidad de construcción conjunta de programas para la sustitución de cultivos con participación de los grupos afectados, el Gobierno y el acompañamiento de las guerrillas en proceso de reincorporación a la vida civil³¹⁹.

Ahora bien, respecto a las estrategias creadas en el Acuerdo Final para la superación del problema de cultivos de uso ilícito en Colombia, se crea el PNIS como el programa nacional para la solución al problema de cultivos; sin embargo, el Acuerdo aclara que contrario a una estrategia aislada vinculada solamente a la política contra el narcotráfico, su construcción se deberá realizar como componente de la política de desarrollo rural integral implementado en el punto 1 del acuerdo sobre “Reforma Rural Integral para la transformación estructural del campo”. Así, el PNIS como componente de solución a los cultivos de uso ilícito pero también como respuesta en favor del desarrollo rural en Colombia propende por aportar estrategias en caminadas a la reducción de oferta bajo un marco de transformación estructural de los territorios y creación de condiciones de bienestar en el campo colombiano³²⁰.

Este Programa Nacional para la solución de problema de cultivos de uso ilícito y desarrollo rural integral, está integrado principalmente por cinco (5) componentes: i) Condiciones de seguridad para las comunidades y los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; ii) Acuerdos con las

³¹⁸ AMBOS Y MALARINO. Op. Cit., p 147

³¹⁹ CRUZ O., Luis y CHAPARRO, Sergio. Op. Cit., p. 18; AMBOS Y MALARINO, Op. Cit., p. 142

³²⁰ Alto comisionado para la paz. Op. Cit., págs. 100, 102 y 105; FIP. Op. Cit., Julio 2017, p.9

comunidades de sustitución de cultivos; iii) Priorización de territorios para la puesta en marcha del PNIS; iv) Tratamiento penal diferencial, y v) Construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo alternativo (en adelante, PISDA).

A partir de estos componentes y en general del contenido del Acuerdo Final de Paz sobre la solución al problema de cultivos de uso ilícito, se analizará en este apartado si el PNIS cumple con las condiciones previas para asegurar la protección de derechos humanos y desarrollo de la población vulnerable cultivadoras en Colombia, al igual que los criterios normativos y operativos para la satisfacción de obligaciones de garantía del marco conceptual de la política de drogas con enfoque de derechos humanos.

Respecto a las condiciones previas, se trata de los problemas llamados a solucionar de manera prioritaria la política de reducción de oferta de drogas con enfoque de derechos humanos respecto a los derechos humanos y bienestar de la comunidad cultivadora en condiciones de vulnerabilidad. Estos problemas estudiados de manera previa demostraron la necesidad de implementar las siguientes medidas: descriminalizar y reconocer como sujetos de derechos y de especial protección a la población cultivadora; política de seguridad y reducción de violencia a través de presencia institucional del Estado para garantizar los derechos de la población en el proceso de sustitución de cultivos, y política de erradicación de cultivos desde la perspectiva de desarrollo y capacidad institucional.

Por otra parte, frente a los criterios normativos y operativos para la satisfacción de obligaciones de garantía del marco normativo del enfoque de derechos humanos, se tratan de los principios dispuestos en el DIDH y los órganos de monitoreo de derechos humanos que buscan identificar cuando una política internacional cumple o no con los elementos mínimos para considerar que tiene enfoque de derechos humanos. Respecto a los criterios normativos del marco conceptual del enfoque de derechos para el cumplimiento de las obligaciones de garantía, el Estado Parte deberá realizar acciones para el goce efectivo de derechos de sectores excluidos y vulnerables de acuerdo a los principios de i) no discriminación y ii) progresividad.

Una vez se establece la necesidad de acciones positivas para la población vulnerable, las políticas deberán contar con principios transversales de participación, de no discriminación y de rendición de cuentas para la formulación, ejecución y evaluación de sus programas y planes.

Con base a estos parámetros transversales de condiciones previas y criterios normativos y operativos en la política de drogas con enfoque de derechos humanos, se realizará el estudio del PNIS y sus principales componentes implementados en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno y FARC-EP, con el fin hacer un ejercicio de aplicación práctica de estos criterios mínimos que toda política de drogas con enfoque de derechos humanos debe tener.

a. Condiciones previas para la implementación de la política de drogas con enfoque de derechos humanos en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y FARC-EP.

Frente a las condiciones previas, es decir, los problemas que requiere de manera prioritaria una solución para luego implementar la política de drogas con enfoque de derechos humanos en términos de satisfacción de derechos de la población vulnerables y reducción de cultivos ilícitos, como ya se ha venido precisando se requiere un reconocimiento de derechos y especial protección de este eslabón débil de la cadena de producción, garantizar sus condiciones de seguridad y crear políticas de reducción de cultivos con estrategias de desarrollo y capacidad institucional en el territorio.

Sobre la descriminalización y reconocimiento como sujetos de derechos y de especial protección a la población cultivadora, en Colombia se han tipificado conductas penales sobre delitos de drogas, conforme a las Convenciones Internacionales de control de drogas, con descripciones generales de conductas sin ningún tipo de diferenciación de acuerdo al real papel de cada grupo en las distintas fases de la cadena de producción. Esto ha llevado en la práctica a focalizar los procesos penales y policiales en delitos menores y con ello, castigos con penas severas a personas que ocupan el eslabón débil de la cadena de producción con condiciones vulnerabilidad y graves vulneración de derechos humanos³²¹.

Este tipo de medidas represivas, hasta el momento no generan en términos de efectividad de reducción de oferta, una solución efectiva y sí fomentan procesos de exclusión y marginalización de la población cultivadora. Quizá uno de los mayores defectos de la criminalización de esta población vulnerable es que desconoce su contexto y las graves afectaciones de derechos que sufre esta comunidad a causa de los factores internos que históricamente ha padecido estos territorios, la lógica interna y funcional de la cadena de producción controlada por el crimen organización y actores armados ilegales y los enfrentamientos con la Fuerza Pública bajo esquema de guerra contra las drogas.

³²¹ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p.20

Por ello, bajo la política de drogas con enfoque de derechos humanos se busca generar estrategias donde los procesos penales y policiales se enfoquen en los eslabones altos de la cadena de producción y en el crimen organizado y, respecto a los eslabones bajos y vulnerables se descriminalice, reconociendo a esta población como sujetos de especial protección y las estrategias de reducción de cultivos se direccionen al análisis de las condiciones de pobreza, derechos humanos y violencia en el territorio.

Ahora bien, el PNIS que pretende incorporar en la política de solución de drogas un enfoque de derechos humanos, introduce como uno de sus grandes componentes el tratamiento penal diferencial de los pequeños cultivadores. Como primera parte el Acuerdo resalta la necesidad de la eficacia de recursos judiciales contra organización criminales y, respecto a los pequeños cultivadores, de acuerdo con el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz:

El Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso”³²²

Conforme a lo precitado anteriormente, es importante resaltar como acierto, la introducción de un tratamiento penal diferencial del pequeño cultivador como primer paso para la ejecución del PNIS. Sin embargo, llama la atención que a pesar que reconoce la aparición de los cultivos de uso ilícito a causa de condiciones de pobreza, marginalidad y débil presencia institucional en este tipo de territorios, se decide no descriminalizar propiamente sino renunciar de manera transitoria a la acción penal. Esta renuncia transitoria bastante limitada a un término corto de un año y la posibilidad de ser revocado en caso de reincidencia, se introduce en las modificaciones del Acuerdo final en el mes de noviembre de 2016, como consecuencia de la victoria del “No” en el plebiscito que buscaba refrendar el Acuerdo de Paz.³²³

³²² Alto comisionado para la paz, Op. Cit., p.108

³²³ PEREIRA ARANA, Isabel Y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Op. Cit., p. 42

La forma como se configura el tratamiento penal diferencial no se encuentra acorde con la idea de descriminalización y sujeto de especial protección que se pretende proponer en esta investigación con base al contexto de la población cultivadora y al marco conceptual del enfoque de derechos humanos. El PNIS al condicionar el tratamiento penal transitorio e incluso la ejecución del programa como política de desarrollo a la manifestación de forma expresa ante autoridad competente por parte del pequeño cultivador de renunciar al cultivo, relativiza su condición de población vulnerable.

Este tipo de acuerdos si bien pueden parecer obvios dentro de un proceso de sustitución de cultivos, en materia de derechos humanos, limita el reconocimiento y reivindicación de los derechos esta población a un compromiso formal. Con esto, pareciera que el Gobierno relativiza los derechos y la condición de esta población bajo ciertos supuestos y la ejecución de políticas de desarrollo en el territorio más que un deber por parte del Estado de cumplir las obligaciones de garantía del DIDH en estos territorios, resulta ser más un canje de beneficios con un actor aislado.

Además de lo señalado sobre tratamiento penal transitorio dispuesto en el Acuerdo, preocupa aún más la puesta en práctica de este tipo de medidas. Se supone que la descriminalización debe ser una condición previa para la ejecución de programas de desarrollo, que en este caso sería el PNIS; contrario a esto, hasta el momento todavía no hay una ley sobre tratamiento penal diferencial y sí se han empezado la ejecución del PNIS. La descriminalización o, en este caso, el tratamiento penal transitorio, resulta importante para generar certeza jurídica, garantías legales y confianza a los cultivadores que deciden iniciar el proceso de sustitución³²⁴.

Conforme a lo anterior, si bien se introduce un componente de tratamiento penal diferenciado al pequeños cultivador de coca y se justifica su creación de acuerdo las condiciones de orden social y marginalidad de estos territorios, al momento de estructurar este tratamiento en cuanto a requisitos, términos y condiciones, no se nutre de este aspecto multicausal del cultivo sino más bien de la respuesta rápida de reducción de cultivos a través de un tratamiento condicionado y corto para poder ejercer de cierta forma presión en la población para aceptar las condiciones, erradicar de manera completa e inmediata sus cultivos y poder entrar así a programas de desarrollo y protección de derechos humanos.

³²⁴FIP. Op. Cit., Julio 2017, p.26

Ahora bien, respecto a la segunda condición previa sobre los problemas de seguridad en la región y la necesidad de políticas sobre reducción de violencia y presencia institucional del Estado. En Colombia, el narcotráfico ha traído un efecto dinamizador de la violencia en las regiones donde ejercen algún tipo de control a través del crimen organizado. Este control sobre la cadena de producción va más allá de colocar un precio fijo a la venta de hoja y pasta de coca. De hecho, con el crimen organizado local y los actores armados ilegales que utilizan el narcotráfico como economía de guerra, el control a través de la violencia ha pasado a ámbitos de orden social e institucional en materia de resolución de conflictos.

Bajo este tipo de contextos, al momento de incorporar el PNIS, es necesario introducir de manera previa garantías de seguridad en la región a través de políticas contra la violencia, protección de la comunidad cultivadora que decide acogerse a la sustitución y lo más importante, empezar a reemplazar el tipo de autoridad que había en la región por capacidad institucional estatal.

Asimismo, expertos como VARGAS, señalan la importancia de discutir y generar estrategias para desarticular la economía de guerra que trae el narcotráfico para los actores armados ilegales³²⁵. Esta consideración es crucial para el proceso de paz y más si se tiene en cuenta que las FARC no son el único grupo armado ilegal que se financia con este negocio ilegal. Por ello, resulta crucial evitar que en aquellas regiones donde las FARC-EP ejercían poder, sean ocupadas por nuevos actores o incluso por la misma disidencia que buscan en esa región el control de la industria ilegal de drogas como fuente de financiamiento.

Sobre estas estrategias de desarticulación de la economía de guerra y las medidas de seguridad y protección a la población vulnerable en el proceso de sustitución de cultivos, el PNIS al igual que con el tratamiento penal diferencial incluye las condiciones de seguridad de la comunidad como uno de sus grandes componentes. De acuerdo con el Acuerdo de Paz, se deberá garantizar la seguridad de la comunidad y del territorio afectado por los cultivos de uso ilícitos: “mediante el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de las comunidades, en especial frente a cualquier tipo de coacción o amenaza, y de sus capacidades de interdicción y judicialización de las redes territoriales de narcotráfico según la concepción de seguridad contemplada en el Acuerdo Final³²⁶”.

³²⁵FIP. Op. Cit., Abril 2014, p.66

³²⁶ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Op. Cit., p.106

Adicional a esto, dentro del punto 3 sobre “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas” incluye un acuerdo y la creación de órganos y comisiones de seguridad y desmantelamiento de las organizaciones y conductas criminales contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz. Para ello, el Gobierno Nacional y las FARC-EP se comprometen en general a la garantía de la implementación de las medidas con observancia a las normas del DIDH para efectos de proteger a la población³²⁷.

Respecto a la adopción de medidas de seguridad en el PNIS de acuerdo a una política de drogas con enfoque de derechos humanos, incluir como componente principal la seguridad de la comunidad en el proceso de ejecución de PNIS es importante para la consolidación de las estrategias de desarrollo pero aún más para que no haya afectaciones de derechos y violencia al momento de empezar la sustitución de cultivo. También, se resalta la forma como se describe el componente de seguridad en el PNIS, pues no se habla propiamente de la presencia de un alto componente de Fuerzas Militares sino en general de la presencia institucional del Estado y de sus capacidades de protección de la comunidad.

Como se había mencionado de manera previa, en los territorios con cultivos de uso ilícito, al momento que las FARC-EP dejan estas regiones donde ejercían cierto control, no solo dejan sin mando el negocio ilegal sino también dejan desprovisto el control social e institucional informal. Por ello, es importante que el Estado supla esa ausencia de manera concomitante con capacidad institucional, transformación del territorio y órganos de seguridad para proteger a la comunidad y desmantelar las organizaciones criminales que afecten la implementación del proceso.

En contraste con esto, este componente puesto en práctica evidencia grandes defectos en el proceso de la ejecución de las medidas de seguridad para la comunidad. De acuerdo con la FIP y el INSTITUTO KROC de la Universidad de Notre Dame, quienes se han encargado de evaluar la implementación de los Acuerdos, para el primer año de la implementación de los Acuerdos, se ha presentado un alto índice de inseguridad en las regiones donde se está llevando a cabo el proceso de sustitución por cuenta de aumento de homicidios, amenazas y ataque directos al proceso de erradicación³²⁸.

³²⁷ *Ibíd.*,p.78

³²⁸ De acuerdo con la Fundación Ideas para la Paz “*En los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11%; en aquellos donde la sustitución comenzó, el alza fue del*

Esta violencia y aumento de inseguridad en el proceso de implementación de los acuerdos se relaciona, de acuerdo con las anteriores organizaciones de evaluación precitadas: por la presencia de grupos armados que empiezan a ocupar los territorios dejados por las FARC³²⁹; los bajos niveles de articulación entre entidades del Estado encargados de las medidas de seguridad y los responsables de la sustitución y desarrollo³³⁰, y la respuesta del Estado enfocado principalmente en el aumento de Fuerzas Militares en la región con Centros Estratégicos de Operaciones sin un verdadero modelo de seguridad rural acompañado por capacidad institucional.

En consecuencia, sobre estas condiciones previas de seguridad necesarias en la política de drogas con enfoque de derechos humanos para la protección de la población cultivadora, a pesar que los Acuerdos traen importantes avances en materia de capacidad de seguridad e institucional en estas regiones para la ejecución del PNIS, en su implementación las medidas no han sido previas ni urgentes para la ejecución de los programas de desarrollo y se han caracterizado por la prevalencia de presencia de Fuerzas Militares en el territorio y su desarticulación con las entidades encargadas de la sustitución y desarrollo.

Finalmente, como condición previa para la política de drogas con enfoque de derechos humanos, se encuentra el deber conforme a las obligaciones del DIDH de crear políticas de reducción de cultivos con estrategias de desarrollo y capacidad institucional en el territorio con el fin de satisfacer las obligaciones de garantía a cargo del Estado frente a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y marginalidad.

Históricamente en Colombia conforme a la estrategia de guerra contra las drogas, la mayor cantidad de recursos para la política de reducción de cultivos se focalizaba en la erradicación forzada manual y aspersión área con glifosato en los territorios con presencia de cultivos. De manera subsidiaria y con bajo

33%. (...)La mayoría de los municipios que registraron alzas en los niveles de homicidios fueron impactados por las disputas y reacomodamientos de los grupos armados al margen de la ley. Como ha señalado la FIP, el desmonte paulatino de las FARC dejó muchos agentes sin ningún tipo de regulación, a lo que se suma la reorganización de diferentes facciones o disidencias y organizaciones criminales” En: FIP, Op. Cit., Julio 2017, p.14 y 16

³²⁹ KROC INSTITUTE. Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia. Noviembre, 2017 (en línea) (4 de marzo de 2018) Disponible: <https://www.utp.edu.co/cmsutp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-Kroc-final.pdf>

³³⁰ FIP, Op. Cit., Julio 2017, p.6

recursos, en algunos Gobiernos además de las estrategias de erradicación forzada se incluían estrategias de desarrollo con herramientas económicas de transición de actividades ilícitas a lícitas de la población afectada por la industria ilegal y por la política represiva³³¹.

A pesar de las enormes inversiones en erradicación forzada manual y fumigación aérea en Colombia diferentes investigaciones demostraron que su implementación sin estrategias de desarrollo, presencia institucional y garantía de derechos humanos, no reducía de manera significativa la cantidad de cultivos de uso ilícito³³², afectaba la legitimidad de la institucionalidad estatal en el territorio y generaban grandes afectaciones a la comunidad en términos de desplazamiento, salud y daños ambientales³³³.

Respecto a la reducción de la cantidad de cultivos, en un alto porcentaje de casos, al momento de efectuar la erradicación forzada con baja legitimidad del estado en el territorio, se presenta fenómenos de resiembra o la siembra de nuevos lotes en la misma zona o en otra zona donde el riesgo de ser descubiertos es menor como parque nacionales naturales, resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras (efecto globo)³³⁴: Cualquier circunstancia de reducción de cultivos a base de erradicación forzada en la mayoría de los casos resulta ser temporal tanto por el efecto globo como por el aumento del precio de la hoja de coca con ocasión a la reducción de cultivo, una vez ocurre esta alza del precio de la hoja conduce a

³³¹ Antes de las negociaciones de paz, en el Gobierno de ex presidente Álvaro Uribe (2002-2010) se llevó a cabo el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), el cual estuvo dirigido a proporcionar a la población cultivadora de coca alternativas económicas a través de políticas de desarrollo rural. Sin embargo, a la par de este programa se intensificó el financiamiento de la política de seguridad democrática del Gobierno, donde la mayoría de recursos contra los cultivos se direccionaban a estrategias militares. En: CRUZ.O y CHAPARRO. Op. Cit., p.20

³³² En tema de costos y efectividad, la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia estimo para el caso de erradicación con aspersión aérea que *“para eliminar una hectárea de coca mediante la aspersión aérea, se necesitaría fumigar cerca de 30 hectáreas (Mejía, Restrepo y Rozo, 2015). Las estimaciones de estos estudios indican que asperjar una hectárea de coca cuesta aproximadamente \$2.600 dólares. Con una efectividad promedio de 0.035 hectáreas eliminadas por cada hectárea asperjada; el costo de eliminación de una hectárea de coca mediante esta estrategia es de cerca de \$72.000 dólares. Desde el punto de vista costo-efectividad, esta política resulta muy ineficiente pues el valor de la hoja de coca sembrada en una hectárea es de aproximadamente \$400 dólares, y el valor de la cocaína que de allí se puede extraer de cerca de \$3.600”*. En COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA, Op. Cit., p.38

³³³ *Ibíd.*, p.38

³³⁴ *Ibíd.*,p.2

un mayor incentivo de producción de cultivos de uso ilícito y dispersión en áreas remotas³³⁵.

Conforme a estas tácticas para eludir la erradicación, algunos autores proponen que una verdadera estrategia de erradicación y sustitución no solo debe presentar disminución de cultivos en determinado territorio sino que exista un progreso en los indicadores de desempeño de los municipios en términos de bienestar, derechos humanos y capacidad institucional³³⁶.

Sobre estos fenómenos de resiembra de cultivos producto de estrategias de erradicación sin asistencia del Estado para la satisfacción de derechos y necesidades básicas de la comunidad inmersa en este tipo de territorios, se hace necesario incluir de manera prioritaria y ya no subsidiaria, estrategias de desarrollo para una efectividad en la sustitución de cultivos en el territorio pero sobre todo para el cumplimiento de obligaciones de garantía por parte del Estado conforme al DIDH.

Estas estrategias de reducción de cultivos con programas de desarrollo para el tema de drogas se suelen realizar bajo los Programas de Desarrollo Alternativo- PDA. La ONU en 1998 fue el organismo internacional que introdujo en la lucha contra las drogas este tipo de estrategias para reducir la producción de cultivos de acuerdo a los niveles de pobreza que solían tener los territorios con plantaciones ilícitas³³⁷. En un comienzo este tipo de estrategias empezaron con ayudas de asistencia agrícola y luego económica; sin embargo, a medida que iban implementando este tipo de estrategias en las regiones se presentaba la necesidad de estructurar programas de acuerdo a las necesidades y particularidades de la población y dentro de un marco de desarrollo rural integral³³⁸.

Bajo esta perspectiva de la necesidad de programas de erradicación con legitimidad del Estado y programas de desarrollo alternativo acordes con el desarrollo rural y necesidades del territorio en materia de bienestar y derechos humanos, por lo pronto, se podría afirmar que el Acuerdo de Paz introduce de

³³⁵ RAMÍREZ y YOUNGERS, Op. Cit., p.30

³³⁶ CRUZ O y CHAPARRO. Op. Cit., p.63

³³⁷ IGLESIAS VELASCO, Juliana. Los efectos de las fumigaciones sobre el desarrollo alternativo (1994-2002). Documentos CESO N. 55. Ediciones UniAndes. Bogotá, Colombia. 2003, p.17; UNODC. COLOMBIA: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio 2015 (en línea) (2 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/.../Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pd...

³³⁸ Ibid., 17

manera prioritaria el PNIS como programa de reducción de cultivos ilícitos que combina sustitución de cultivos con programas de desarrollo para la solución al problema de las drogas ilícitas pero también como vía desarrollo rural integral con un enfoque territorial en la región³³⁹.

Sin embargo, a la par que se establece el PNIS como el principal programa de reducción de cultivos, se deja la vía libre para que en caso de que la comunidad no acepte a los acuerdos de sustitución, se pueda utilizar de manera subsidiaria la erradicación forzada e incluso aspersión área. Así, el Acuerdo Final establece que:

En los casos en los que no haya acuerdo con las comunidades, el Gobierno procederá a la erradicación de los cultivos de uso ilícito, priorizando la erradicación manual donde sea posible, teniendo en cuenta el respeto por los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y el buen vivir. El Gobierno, de no ser posible la sustitución, no renuncia a los instrumentos que crea más efectivos, incluyendo la aspersión, para garantizar la erradicación de los cultivos de uso ilícito. Las FARC-EP consideran que en cualquier caso en que haya erradicación esta debe ser manual³⁴⁰.

Si bien corresponde a una modulación de estrategias razonables de acuerdo a nivel de cooperación de la comunidad, la verdad es que de acuerdo a lo establecido por la ONU: "In areas where alternative development programs have not created viable alternative income opportunities, the application of forced eradication might endanger the success of alternative development programs"³⁴¹.

³³⁹ De acuerdo a los principios generales del PNIS, este programa deberá tener un enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio. Conforme a este principio: "el PNIS que se implemente debe tener un enfoque territorial y de género en los términos definidos en la RRI (Punto 1), es decir, que debe reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales, en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes, y de las mujeres en estas comunidades y territorios, y garantizar la sostenibilidad socioambiental. El carácter participativo del PNIS permitirá elaborar diseños en consonancia con la especificidad y la naturaleza socioeconómica del problema tal y como se presenta en las diferentes regiones del territorio nacional." En: ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Op. Cit., p.103

³⁴⁰ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Op. Cit., p.107

³⁴¹ Naciones Unidas, "Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de Cultivos ilícitos de drogas y sobre desarrollo alternativo "Sesión especial de la Asamblea General (UNGASS) sobre drogas, A / RES / S-20/4 (Nueva York: 10 de junio de 1998) En: YOUNGERS Y ROSIN, Op. Cit., p.359

En la fase inicial de implementación del Acuerdo ya se están presentando estos problemas, algunas medidas subsidiarias de erradicación forzada manual se han puesto en práctica con la intervención de las Fuerzas Militares de manera simultánea a los programas de desarrollo en varios territorios como en Tumaco, Nariño, donde el 5 de octubre de 2017 se registraron protestas contra la erradicación forzada y se registró la muerte de 6 campesinos al parecer a manos de las Fuerzas Armadas que adelantaban la erradicación forzada³⁴². El principal problema es que se están generando estrategias de erradicación forzada incluso antes del PNIS por culpa de la desarticulación de las entidades del Estado con enorme repercusión en la confianza entre el Gobierno y las comunidades para llevar a cabo acuerdo y el PNIS.

b. Aplicabilidad de criterios mínimos normativos y operacionales del marco conceptual enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas

Una vez realizado el diagnóstico sobre condiciones previas para la aplicación de la política con enfoque de derechos humanos a través del PNIS, nos corresponde ahora revisar los criterios normativos y operativos para la satisfacción de obligaciones de garantía del marco conceptual del enfoque de derechos humanos dentro en la estrategia de sustitución de cultivos a través de programas de desarrollo alternativo dispuesto en el PNIS del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

En relación con los criterios normativos de cumplimiento de las obligaciones de garantía para la satisfacción de derechos de sectores excluidos, el DIDH ha dispuesto que el goce efectivo de los DESC a través de vías extrajudiciales se deberá hacer con base al principio de no discriminación y progresividad.

Al referirnos al principio de no discriminación, de acuerdo con lo dispuesto en el DIDH se trata que toda persona tendrá un goce efectivo de los derechos sin importar sus condiciones. Para el caso de la población cultivadora, al presentar situaciones de vulnerabilidad y exclusión social a causa de los altos niveles de pobreza, afectaciones graves a derechos humanos y ausencia de medios institucionales para reclamar su satisfacción, el Estado deberá mediante acciones positivas realizar los mayores esfuerzos posibles para proveer a esta comunidad las condiciones materiales mínimas acorde con el principio de igualdad material y la dignidad humana.

³⁴² KROC INSTITUTE, Op. Cit., p. 51

Sobre este principio, el PNIS del Acuerdo de Paz reconoce la presencia de los cultivos de uso ilícito a causa de condiciones de pobreza, marginalidad, débil presencia institucional y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico³⁴³. A partir de estas condiciones señala el Acuerdo: “es necesario diseñar una nueva visión que atienda las causas y consecuencias de este fenómeno, especialmente presentando alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades — hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito”.

De igual forma, dentro de los objetivos del PNIS como primer punto menciona la necesidad de superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas y su núcleo familiar afectados por los cultivos de uso ilícito y generar políticas y oportunidades productivas para los cultivadores mediante la promoción de la asociatividad y la economía solidaria³⁴⁴. De este modo, el Gobierno Nacional y las FARC.EP a través del Acuerdo de Paz reconocen la necesidad de ejercer acciones positivas bajo el diseño de políticas y tratamiento especial del eslabón débil de la cadena de producción, para la satisfacción de los DESC de esta población vulnerable.

Ahora bien, el problema de la ejecución de acciones positivas mediante la puesta en marcha de PNIS radica en la condición de acceder a estos beneficios siempre que se realicen de manera previa acuerdos con las comunidades bajo condiciones estrictas y temporales. Como se mencionó antes respecto a la condición previa de descriminalización, el PNIS dispone que para acceder a los beneficios de los programas de desarrollo se debe hacer una declaración expresa de la intención de sustituir, no ejercer resiembra de cultivos y no cultivar ni estar involucrado con labores asociadas al cultivo de uso ilícito de manera inmediata³⁴⁵.

Incluso, el Decreto Ley 896 del 2017 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícitos- PNIS-“señala en el artículo 6 que para ser beneficiarios del PNIS, las familias en situación de pobreza que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito deberán no estar involucradas en labores asociadas a esta actividad ilícita a partir del 10 de julio de 2016³⁴⁶.

³⁴³ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit.,p.98

³⁴⁴ *Ibíd.*, p.104

³⁴⁵ *Ibíd.*, p.107

³⁴⁶ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 896. (29, mayo, 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS. Artículo 6. (Citado el 13 de mayo de 2018) Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Sobre esta fecha rígida, la Corte Constitucional mediante revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley precitado, declaró exequible el artículo 6 del Decreto por considerar que la fecha contenida en los requisitos para ser beneficiarios hacia parte de la amplia potestad regulativa del legislador³⁴⁷, sin tener en cuenta el contexto de esta población vulnerable que utiliza los cultivos de uso ilícito para su subsistencia.

Para muchos expertos, esta condición de erradicación estricta no corresponde a la realidad de estas poblaciones vulnerables que utilizan estas actividades como ingreso de su economía familiar. Lo razonable, de acuerdo a la dependencia de los cultivadores a este tipo de actividades ilícitas como ingreso primario, sería la posibilidad de graduar los procesos de erradicación y sustitución³⁴⁸.

De hecho, en los procesos exitosos de sustitución de cultivos como ocurrió en Tailandia, estuvo en un comienzo presente la gradualidad en la erradicación hasta tanto se generen condiciones básicas para el sostenimiento de las familias a través de actividades legales³⁴⁹. Por estas razones, proponer la erradicación inmediata para acceder a los beneficios de desarrollo no va acorde al principio de no discriminación en la satisfacción de derechos de los sectores vulnerables y excluidos, debido a que las cargas excesivas en el cumplimiento de requisitos para acceder a los beneficios no corresponden a la realidad del contexto y a la situación de la población sino más bien a la meta de reducción temprana de cultivos ilícitos.

Por otra parte, respecto al principio de progresividad en la satisfacción en los derechos de la población vulnerable, el Estado requiere identificar qué tipos de obligaciones requieren una satisfacción inmediata y aquellas que permiten un goce progresivo del derecho de acuerdo a los recursos disponibles por parte del Estado.

Sobre este principio, a través de organismos multilaterales se han debatido el contenido y los principales elementos de los programas de desarrollo alternativo para la lucha contra las drogas. Conforme a estas discusiones se han establecido principios que determinan el éxito o fracaso de este tipo de medidas, uno de ellos, es la correcta aplicación de la gradualidad de las

³⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-493 de 2007. 3 de agosto de 2017.MP: Alberto Rojas Ríos

³⁴⁸ PEREIRA ARANA Y CRUZ OLIVERA, Op. Cit. p.43

³⁴⁹ FIP, Op. Cit.,p.13

medidas de transición y desarrollo para que esté al alcance de las personas incluso antes de la erradicación de cultivos³⁵⁰.

Este tipo de gradualidad en la garantía de la satisfacción de derechos y desarrollo humano de la población cultivadora requiere principalmente dos estrategias 1) la puesta en marcha de medidas de atención temprana e inmediata de la población conforme a sus necesidades y contexto, y 2) la consideración de los programas de desarrollo como una política de Estado y la efectiva implementación en el largo plazo³⁵¹.

Al respecto, el PNIS incorpora dentro de sus elementos principales la construcción participativa y desarrollo de los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo alternativo-PISDA. A su vez, estos planes integrales de sustitución se integran por cuatro componentes sobre: i) Plan atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos; ii) Obras de infraestructura social de ejecución rápida; iii) Componente de sostenibilidad y recuperación ambiental; iv) Plan de formalización de propiedad; v) Planes para zonas apartadas y baja concentración de población y vi) Cronograma, metas e indicadores.

Sobre estos componentes, principalmente en los planes de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, se establece que una vez se realiza el compromiso de sustitución y la no siembra de cultivos ilícitos con personas cultivadoras, recolectoras y amedieras se deberá dar medidas de apoyo inmediato para garantizar el sustento y seguridad alimentaria de los núcleos familiares. Estas medidas inmediatas de manera general se encuentran conformadas por estrategias de asistencia alimentaria inmediata mediante la entrega directa de mercados o bonos; el establecimiento de huertas casera y especies menores; opciones de empleo temporal para recolectores; proyectos de generación de ingresos rápidos de ciclos cortos más la formulación y planeación de manera conjunta de proyectos productivos con visión de largo plazo.

También, para la comunidad en general se adelantarán programas de primera infancia, población escolar, generación de opciones labores, adultos mayor,

³⁵⁰Youngers, C. UN International Guiding Principles on Alternative Development, parts I and II. Washington Office on Latin America (WOLA). Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/un-international-guiding-principles-on-alternative-development/> En: PEREIRA ARANA Y CRIZ OLIVERA, Op. Cit., p.32

³⁵¹ THOUMI, Op. Cit., abril 2007, p. 2; PEREIRA ARANA Y CRUZ OLIVERA, Op. Cit., p.51

de superación de la pobreza y generación de ingresos, y brigadas de atención básicas en salud³⁵².

Por otra parte, respecto a los demás componentes que requieren empezar una ejecución de manera progresiva, de acuerdo al documento final del Acuerdo de Paz deberán estar sujetos a cronogramas con metas e indicadores incluyendo los compromisos particulares con las comunidades de cada región³⁵³.

Adicionalmente, mediante Acto Legislativo n° 2 de 2017 por medio del cual “se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al cuerdo final” se establece en el artículo 1 que:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

De igual manera en el artículo 2 se señala que esta obligación de cumplir con lo acordado regirá a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo.

Sobre este Acto Legislativo precitado, la Corte Constitucional mediante Comunicado No.51 declaró exequible este acto reformatorio al señalar que se habían cumplido todos los requisitos de trámites exigidos en la Constitución y en la ley³⁵⁴.

Por estas razones, se puede establecer que tanto el Acuerdo de Paz como los Actos Legislativos transitorios para la estabilidad y seguridad jurídica del Acuerdo logran que estos programas de desarrollo alternativo cumplan con la

³⁵² ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit., p113

³⁵³ *Ibid.*,p.115

³⁵⁴ COLOMBIA. Corte Constitucional. Comunicado N.51. 11 de Octubre de 2017. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

inmediatez y progresividad a largo plazo para la efectividad de derechos de la población vulnerable. Sin embargo, a pesar de contar con medidas de atención rápida e inmediata, tras la firma del Acuerdo de Paz, el Gobierno no puso en marcha la ejecución de los planes de respuesta rápida en las regiones con presencia de cultivos y no se contaba con entidades dispuestas atender las necesidades básicas de atención temprana³⁵⁵.

Una vez se empezaron a establecer los acuerdos con las comunidades de sustitución, la mayoría de recursos y gestiones de atención a la población se han direccionado a la entrega de subsidios dejando de lado la asistencia técnica, asistencia alimentaria, los programas de auto-sostenimiento y desarrollo de proyecto de ingreso rápido³⁵⁶. Este tipo de medidas, donde solo se entregan dineros a cambio de erradicación de cultivos no son verdaderos procesos de desarrollo para obtener el bienestar de la comunidad y aumento de sus capacidades.

Por último, sobre los criterios operativos dispuestos por los órganos de monitoreo de derechos humanos como indicadores para establecer si una política internacional tiene o no un acercamiento con los derechos humanos, se ha señalado que para que una política de drogas tenga un enfoque de derechos humanos deberá en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas contar con los principios transversales de no discriminación e igualdad material, participación de la población y responsabilidad o rendición de cuentas.

Acerca del primer principio transversal de la política, es decir, no discriminación e igualdad material, es importante aclarar que éste en comparación con el dispuesto en los criterios normativos con el mismo nombre, si bien comparten la garantía de que toda persona tiene derecho al disfrute de sus derechos sin ningún tipo de discriminación, aquí las acciones positivas del Estado para satisfacer los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad se da en la fase de diseño, formulación, implementación y evaluación de la política. En otras palabras, no solo se trata de llevar a cabo medidas positivas para este tipo de población, sino que en todo el proceso y resultado de la política se tenga presente su condición para alcanzar una igualdad material.

³⁵⁵ FIP, Op. Cit.,p.6

³⁵⁶ *Ibid.*,p.19

Con esto, el principio de no discriminación e igualdad material como criterio operativo de la política de drogas, deberá en el diseño y formulación de política de desarrollo alternativo reconocer a aquellas personas que sufren discriminación por su vulnerabilidad en términos de pobreza pero también por otro tipo de circunstancias, es decir, por sus condiciones de raza, sexo, religión, entre otros. Frente a este tipo de personas que tienen una discriminación múltiple, se deberán reconocer mediante un análisis e indicadores de la población dentro de la política y realizar medidas especiales de acuerdo a su condición.

Una vez se determina la población discriminada por su condición de pobreza o múltiple, se deberán promover medidas especiales para: alcanzar la igualdad en sus condiciones, permitir tener información sobre la política para esta población con formatos de acceso real y apoyar una educación cívica para promover actitudes no discriminatorias sobre la comunidad cultivadora³⁵⁷.

Sobre este criterio operativo, El PNIS dentro del Acuerdo de Paz establece que las políticas para la solución al problema de cultivos, tendrá un enfoque diferenciado y de género³⁵⁸. De igual forma dentro de los principios del PNIS está el enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio en especial de las comunidades indígenas y afrodescendientes y de las mujeres³⁵⁹.

Acerca de las medidas de priorización de acuerdo a las condiciones de pobreza, el PNIS establece que dentro de la priorización de territorios para realizar los programas se deberán tener en cuenta los siguientes criterios: deben ser zonas priorizadas en el marco de los PDTE; tener densidad de cultivos de uso ilícito y de población; ser parque Nacionales Naturales, y casos en los que comunidades no se encuentran en los anteriores criterios, pero se han acogido de manera voluntaria al tratamiento penal diferencial.

Si bien en este apartado del Acuerdo no se establece de manera expresa el criterio de condiciones de marginalidad y pobreza de la población, al incluir como criterios de priorización las zonas de implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDTE se remite a los criterios de este programa desarrollado en el punto 1 del Acuerdo de Paz sobre Reforma Rural Integral, el cual establece los niveles de pobreza y necesidades insatisfechas;

³⁵⁷ ACNUDH, Op. Cit., p.24

³⁵⁸ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit., p.99

³⁵⁹ *Ibid.*, pág. 103

grado de afectación derivado del conflicto; debilidad institucional administrativa y de la capacidad de gestión, y presencia de cultivos de uso ilícitos y de otras economías ilegítimas, como parámetros de identificación de territorios con necesidad prioritaria de implementación de programas de desarrollo. De esta forma, se puede establecer que dentro de los Acuerdos, el PNIS se prioriza programas de sustitución y desarrollo de acuerdo a las condición de vulnerabilidad y exclusión de la población cultivadora de coca.

Ahora bien, respecto a la inclusión de medidas en el PNIS de acuerdo a las condiciones de discriminación múltiple, en la construcción de los PISDA el Acuerdo señala que “Se garantizará la participación de las mujeres en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo, así como su formación para prevenir la violencia de género asociadas a las drogas”³⁶⁰. Por otra parte, dentro del PISDA y los planes de sustitución se privilegiará la contratación de organización de mujeres rurales³⁶¹. También, sobre los programas de asistencia a la comunidad sobre primera infancia, se toma como fin facilitar el acceso a oportunidades laborales a las mujeres cabeza de familia.

Con estos apartes del Acuerdo se puede establecer que el PNIS introduce el enfoque de género de manera específica en los planes de sustitución y desarrollo sobre cultivos en temas de participación de construcción de los planes comunitarios y municipales, en la ejecución del plan y en la evaluación y seguimiento a través de la participación de mujeres en las asambleas y comisiones encargadas de la verificación.

En cuanto el reconocimiento de grupos indígenas y afrodescendiente dentro de punto 4 sobre solución de cultivos ilícitos, el PNIS no habla de alguna medida especial para estos grupos étnicos a parte de la descripción del principio de enfoque diferencial. Sobre este silencio en los programas de sustitución de cultivos ilícitos, dentro del Acuerdo en el punto 6 sobre medidas de implementación y verificación se establece un “Capítulo Étnico” donde el Gobierno y las FARC-EP reconocen la condición histórica de vulnerabilidad y discriminación de estos grupos minoritarios³⁶². En el punto D de este capítulo étnico sobre solución del problema de drogas ilícitas se señala el deber de garantizar una participación efectiva y consulta con las comunidades y organizaciones representativas para el diseño y ejecución del PNIS, y el respeto y protección de usos y consumos culturales de plantas tradicionales.

³⁶⁰ *Ibíd.*, p.106

³⁶¹ *Ibíd.*, pág110

³⁶² *Ibíd.*, p.206

A pesar que existe este reconocimiento en el capítulo étnico, no hay en comparación al enfoque de género, una participación de esta población en términos de: conformación de las asambleas y comisiones para el diseño de los PISDA, reconocimiento de la condiciones especiales de esta población para la ejecución de medidas de atención inmediata y progresivas para la satisfacción de derechos, como tampoco se tienen en cuenta a esta grupos minoritarios para la evaluación y seguimiento de manera concreta del PNIS.

Adicional a esto, llama la atención que dentro del PNIS no haya campañas cívicas sobre no discriminación y estigmatización de la población cultivadora que está realizando el proceso de sustitución de cultivos.

Como se demostró de manera previa, se trata de una población vulnerable pero también discriminada por su participación en actividades ilegales. Con esto, el programa contempla reconocimiento de derechos y tratamiento penal diferencial pero no toma a consideración la estigmatización de esta población en Colombia a consecuencia de las políticas represivas y penales.

Frente al segundo principio transversal sobre criterios operativos de las políticas de drogas con enfoque de derechos, se establece que la población cultivadora deberá tener la posibilidad real y efectiva de participar de manera activa, libre y significativa en el proceso de planificación, formulación, ejecución y evaluación de las políticas de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Para alcanzar este tipo de participación de esta población vulnerable y marginal, de acuerdo con la ACNUDH, además de contar con herramientas jurídicas e institucionales donde se garantice que la participación de esta comunidad tendrán incidencia en las decisiones de los programas municipales y nacionales de desarrollo, también deberá el Gobierno: aumentar las capacidades de organización de la sociedad civil; crear canales específicos de participación para grupos pobres y marginados de acuerdo a las condiciones sociales y culturales de cada territorio en todas las fases del programa de desarrollo; ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de intereses compartidos, y aumentar la promoción de educación cívica sobre derechos humanos de manera transversal al programas de desarrollo³⁶³.

Conforme a estos elementos del principio de participación como criterio operativo de la política de drogas con enfoque de derechos humanos,

³⁶³ ACNUDH. Op. Cit., p. 26

analizaremos si el PNIS creado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, cumple con estos requisitos mínimos del principio de participación en los programas de desarrollo de las políticas de drogas.

Frente al requisito de aumento de las capacidades de organización de la sociedad civil, el PNIS a través del PISDA señala la necesidad de ampliar la participación de las comunidades en el proceso de formulación, ejecución y seguimiento de estos planes integrales comunitarios y municipales principalmente a través del apoyo y fortalecimiento de instancias de participación como: asambleas comunitarias, para la participación efectiva de hombres y mujeres de la comunidad como base del esquema de participación³⁶⁴; las comisiones municipales de planeación participativa, cuyos miembros serán delegados escogidos por la asamblea comunitaria para garantiza la coordinación, socialización y comunicaciones entre las asambleas comunitarias y autoridades del PNIS de orden nacional³⁶⁵, y los consejos municipales de evaluación y seguimiento, integrados también por delegados de las asambleas comunitarias para el control y monitoreo del cumplimiento del PISDA³⁶⁶.

Respecto a la tarea de nombrar delegados de las asambleas comunitarias para la conformación de las comisiones municipales de planeación participativa y consejos municipales de evaluación y seguimiento, El Acuerdo de Paz establecen que la forma de selección de dichos delegados: “(...) podrán constituirlos en juntas, comités, consejos o cualquier forma de organización que decidan mediante elección, para participar en las comisiones municipales de planeación participativa y en los consejos de evaluación y seguimiento de los planes de sustitución y desarrollo alternativo”³⁶⁷

Además de la conformación dentro de las asambleas de acuerdo a la forma decida la comunidad para participar, en las comisiones municipales y los consejos municipales de evaluación y seguimiento de los planes podrán también invitar a otros sectores sociales y económicos de los municipios como organizaciones rurales y campesinas para formar parte de esta fase de seguimiento y evaluación³⁶⁸.

³⁶⁴ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit., p.109

³⁶⁵ *Ibíd.*, p.110

³⁶⁶ *Ibíd.*, p.111

³⁶⁷ *Ibíd.*, p.110

³⁶⁸ *Ibíd.*, p.111

En razón a la creación de estas instancias y reconocimiento de organizaciones rurales y campesinas u otras formas de participación, se puede afirmar sobre este punto que existe una voluntad del Acuerdo de Paz y en particular de los PNIS en Colombia en fortalecer la capacidad de organización de la sociedad a través de la mecanismos institucionales de participación con un componente de reconocimiento de organizaciones sociales del territorio u otras formas de acuerdo al contexto donde se pretenda realizar los planes de sustitución y desarrollo.

Sobre estos reconocimientos, pareciera que la política de drogas con enfoque de derechos humanos en Colombia trata de recoger las experiencias de incidencia política que buscaba tener en el pasado la población cultivadora en Colombia a través de acciones comunitarias, mandatos, movimientos sociales y protestas, y canalizarlas en mecanismos institucionales de participación sobre asuntos públicos³⁶⁹. Se trata con esto, de crear herramientas para garantizar la participación como un derecho así como de crear los medios efectivos de reconocimiento y reivindicación de derechos de esta población vulnerables.

Sin embargo, es necesario para garantizar la efectiva participación de toda la comunidad, que las mismas instancias o mecanismos de participación dispuestas en los planes e incluso las organizaciones sociales reconocidas dentro de los consejos municipales de evaluación y seguimiento, se constituyan bajo bases democráticas para consolidar la conformación de estos órganos de los programas de sustitución y desarrollo de manera legítima y en representación de toda la comunidad.

Respecto a este punto en particular, en la fase de implementación del PNIS se ha presentado problemas sobre capacidad de organización y participación de la comunidad cultivadora. De acuerdo con la FIP en algunas regiones en donde se adelantan el PISDA hay confrontaciones entre agrupaciones que pretenden tener vocería de la comunidad cocalera y organizaciones locales que no aceptan esta representación³⁷⁰. Al parecer de acuerdo a la FIP: “La politización del proceso ha sido impulsada por grupos que pretenden sacar ventajas electorales, e influir en el manejo de los recursos del PNIS y su distribución en los territorios”³⁷¹

³⁶⁹ SAÑUDO Y SÁNCHEZ, Op. Cit., p.22

³⁷⁰ FIP, Op. Cit., Julio 2017, p.25

³⁷¹ *Ibid.*, p.25

Conforme a este problema, resulta esencial que se cumpla las garantías de participación de toda la comunidad en los PISDA conforme a lo dispuesto en el Acuerdo de Paz. Para ello, se requiere que los órganos del Estado encargados de coordinar y acompañar la conformación de estos mecanismos locales de participación en el PNIS verifiquen la forma como efectivamente se están conformando de las asambleas, consejos y comisiones en el territorio.

Ahora bien, frente al segundo requisito dentro del principio de participación como criterio operativo de la política de drogas con enfoque de derechos humanos, se deben crear canales específicos de participación de la población cultivadora de acuerdo a las condiciones sociales y culturales de cada territorio en todas las fases del programa de desarrollo.

Al respecto, el PNIS ha dispuesto un mecanismo de planeación participativa con enfoque territorial dentro del PISDA para cumplir con los supuestos de participación de la población vulnerable y diseñar el programa de acuerdo a las necesidades y realidades locales. De acuerdo con el documento final de los Acuerdos, la construcción del PNIS tiene como principios transversales (i) la construcción conjunta, participativa y concertada con la comunidad para el proceso de planificar y establecer lineamiento de ejecución y control del PNIS en el territorio, y (ii) el enfoque diferencial de acuerdo a las condiciones de cada territorio, el cual se traduce en reconocer y tener en cuenta en las fases del programa de sustitución y desarrollo las necesidades, características y particularidades socioeconómicas y culturales de los territorios³⁷².

En cuanto a la construcción de los planes de sustitución y desarrollo, la planeación participativa en el PISDA de acuerdo a lo señalado en el Acuerdo, permite de manera escalona y ascendente crear propuestas desde la comunidad a través de mecanismos institucionales como las asambleas. Al mismo tiempo, el modo de participación permite controlar que lo establecido en la asamblea sea tenido en cuenta con posterioridad en los planes comunitarios, municipales y nacionales mediante las comisiones comunitarias³⁷³.

Este esquema de construcción de planes de desarrollo en el territorio con una metodología de lo local a lo nacional o periferia a centro también disponen mecanismos de control y verificación de los planes nacionales, municipales y

³⁷² ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit., p.103

³⁷³ *Ibid.*, p.109 y 110

comunitarios para que la comunidad pueda verificar la ejecución y cumplimiento de sus propuestas iniciales³⁷⁴.

Conforme a esta metodología de planeación participativa del PNIS, se permite incorporar una visión territorial de la problemática de los cultivos ilícitos. En este caso, la forma de conocer las necesidades, características y particularidades del territorio en estos programas de sustitución y desarrollo será a través de la concertación y participación directa de la comunidad en la construcción y diseño de los planes³⁷⁵. De este modo, la participación en los PNIS del Acuerdo de Paz será el mecanismo para identificar la problemática de los cultivos al igual que para encontrar una solución y una transformación estructural del territorio.

Acerca de la problemática de los cultivos de uso ilícito en las regiones, la forma de afectación de derechos y bajo índices de desarrollo está condicionada a cada realidad local que depende principalmente de las dinámicas históricas de violencia, del tipo de control de los grupos armados ilegales y su relación con el narcotráfico, y el grado de presencia del Estado en el territorio. De acuerdo a algunos estudios sobre conflicto armado y características de las regiones, no puede haber un modelo único de participación y de construcción de planes de sustitución y desarrollo en una zona donde históricamente ha sido controlada por la guerrilla, y otra donde el control y presencia de actores armados ha estado en permanente disputa con otras organizaciones armadas o con el mismo Estado³⁷⁶.

Esta visión territorial de la problemática de cultivos ilícitos a través de la planeación participativa permitirá optimizar y priorizar las estrategias de desarrollo en la región de acuerdo a las necesidades y características de la población pero también de acuerdo a las capacidades de los gobiernos locales. De acuerdo al grado de gobernabilidad y cohesión social se podrá establecer el diseño y el medio a través del cual se realizará los consensos y propuestas del nivel local al nacional para superar esas dificultades pero también para tener una legitimidad en la ejecución de los Acuerdos y programas de sustitución por parte del Gobierno Nacional³⁷⁷.

³⁷⁴ *Ibíd.*, p.111

³⁷⁵ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. *Op. Cit.*, p.103

³⁷⁶ FIP. *Op. Cit.*, pág10; GARCÍA VILLEGAS, M. y ESPINOSA, J. R., *El derecho al estado. Los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*, Bogotá: DeJusticia, 2013. En: CRIADO DE DIEGO, MARCOS, editor. *Op. Cit.*,p.46

³⁷⁷ *Ibíd.*,p.56

Por lo tanto, a partir de la creación del modelo de planeación participativa con enfoque territorial en el PNIS en el marco de los Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, se puede establecer que este programa cumple con el requisito de proveer a la comunidad canales participativos de acuerdo a sus condiciones sociales, económicas y culturales.

Es más, de llegarse a cumplir con los postulados del Acuerdo y de manera particular la construcción participativa con enfoque territorial de los PISDA, al encontrarnos en territorios con baja o nula capacidad institucional estatal, constituye la oportunidad además de reducir cultivos y crear condiciones de bienestar y garantía de derechos, de crear nuevas relaciones entre esta población vulnerable como ciudadanos y el Estado del nivel central. Con este tipo de relación y alianza entre la comunidad y el Gobierno, se puede considerar el mecanismo de participación del PNIS no solo como herramienta de implementación de los Acuerdos sino también, de acuerdo a algunos autores, la posibilidad de producir una nueva institucionalidad en el territorio³⁷⁸.

Para construir este tipo de alianzas se requiere la articulación y coordinación del nivel local y nacional en esta interlocución entre la comunidad y el Gobierno. Para el caso en concreto, el Acuerdo solo plantea la garantía de esta articulación y coordinación mediante la creación de las comisiones municipales de planeación sin especificar sus funciones y procedimientos. Del mismo modo, ocurre con el Decreto ley 896 de 2017 “por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito-PNIS-“. Si bien este Decreto Ley señala en el artículo 4 las instancias territoriales de coordinación y gestión del PNIS como los Consejos asesores territorial, Comisiones municipales de planeación participativa y Consejos municipales de evaluación y seguimiento³⁷⁹, no establece un procedimiento de articulación y coordinación³⁸⁰.

³⁷⁸ Vid. JARAMILLO, S., “La Paz Territorial”, conferencia impartida en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2014. En: CRIADO DE DIEGO, MARCOS, editor. Op. Cit.,p.52

³⁷⁹ Al respecto, la Corte Constitución en la revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 896 del 29 de mayo de 2017, consideró que el Decreto respecto a la coordinación y concurrencia con las autoridades estatales, estaba en armonía con el artículo 287 de la Constitución sobre autonomía territorial. En: COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-493 de 2007. Op. Cit.,p.93

³⁸⁰ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 896. (29, mayo, 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS. Artículo 4 (citado el 13 de mayo de 2018) Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

No obstante, el Decreto Reglamentario 362 de 2018 mediante el cual se reglamenta el Decreto Ley 896 de 2017, de manera puntual establece las funciones y conformación de cada instancia de coordinación³⁸¹ e incluso en el Capítulo 3 sobre “coordinación interinstitucional del PNIS” se establece la facultad a la Dirección General del PNIS de convocar a otras entidades que no se encuentran detalladas en el decreto y que tengan alguna relación con el desarrollo del PNIS, para que brinden el apoyo necesarios, participen activamente en las actividades y suministren información necesaria³⁸².

Con esto, puede establecerse que si bien el Acuerdo no responde a la exigencia de articulación y coordinación entre el orden nacional y local para consolidar alianzas entre la comunidad y el Gobierno, el Decreto Reglamentario del PNIS establece las principales competencias de cada órgano de coordinación para poner en marcha esta concertación y planificación participativa.

Sobre este punto, donde se han presentado problemas en la participación como criterio operativo de la política de drogas con enfoque de derechos humanos ha sido en la práctica. De acuerdo con la FIP, hasta el momento, la fase de implementación se ha concentrado en los acuerdos comunitarios para erradicar más no en crear los espacios para empezar los concesos y propuestas de diseños del PISDA. En efecto, para el año 2017, de los 90 municipios donde hay acuerdos de erradicación en tan solo 36 han empezado a implementarse el PNIS³⁸³.

³⁸¹ A través del contenido del Decreto Reglamentario 362 de 2018, se establece que los principales órganos de coordinación del programa de sustitución y desarrollo del Acuerdo de Paz son la Dirección General del PNIS y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa. La Dirección General del PNIS, será la encargada principalmente de coordinar todas las diferentes entidades del Gobierno Nacional relacionadas con el PNIS y articular las decisiones del nivel central con las decisiones y órganos del nivel territorial. Por su parte, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa, tendrán como función articular con las autoridades locales y Consejos Asesores Territoriales la integración del PNIS en los Planes de Ordenamiento y al PATR, así como armonizar lo concertado en las Asambleas y tiempos de cumplimiento por parte del Gobierno Nacional y las comunidades en el PNIS. En: COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto reglamentario 362. (22, febrero, 2018). Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017. Artículo 2.2.5.3.1. (citado el 13 de mayo de 2018) Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

³⁸² *Ibid.*, p. 8

³⁸³ FIP, 2017, p.24

También se resalta en el último informe de KROC institute sobre la implementación de los acuerdo que, a pesar que más de 38,829 hectáreas de cultivos están situadas en territorios de grupos étnicos, la comunidad afrodescendiente e indígena no se han sentido incluida en el proceso de sustitución y desarrollo.

Al respecto, la Corte Constitucional en la revisión automática de constitucionalidad del Decreto Ley 896 de 2017 “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito – PNIS-“, declaró que no había lugar a la realización de una consulta previa con las comunidades indígenas y afrodescendientes por no haber afectación directa a estos grupos étnicos en la medida que la política pública que desarrolla este Decreto Ley es de carácter general y no contiene enunciados que imponga cargas a los grupos étnicos³⁸⁴.

Sobre este tema, si bien el PNIS no genera un impacto negativo sobre estos grupos étnicos, sí debe haber una inclusión de los grupos minoritarios en el proceso de planeación participativa del PNIS conforme a sus usos y costumbres.

Finalmente, acerca de los requisitos mínimos para cumplir con el principio de participación en las fases de la política de drogas, nos falta por revisar si el PNIS cumple con los elementos de ampliar las alianzas con organizaciones de la sociedad civil y grupos de interés compartidos y la promoción y difusión de información de los proyectos así como de campañas cívicas sobre derecho humanos.

Acerca de ampliar la alianza con la organización de la sociedad civil y grupos de interés, de manera previa describimos como los PNIS promueven la inclusión y reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil de dos formas: la primera, permitiendo que dentro de las asambleas comunitarias como base del proceso de participación de los planes comunitario y municipales del PNIS, se puedan crear o formar ,para escoger a los delegados de la Comisión municipal de planeación participativa, de acuerdo a la forma de organización que decida la comunidad; y la segunda, a través de la posibilidad de incluir en los consejos municipales de evaluación y seguimiento organizaciones sociales y organismos no gubernamentales.

³⁸⁴COLOMBIA.CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-493 de 2007.Op. Cit., p. 86; FIP, Op. Cit., p.25

Además de estos dos reconocimientos, en la fase de implementación de los planes de sustitución y desarrollo del PNIS, se establece que deberá privilegiarse “(...) la contratación de organizaciones comunitarias y se promoverá la generación de empleo en las áreas de aplicación del PNIS, para lo cual se fortalecerán las organizaciones sociales y comunitarias, las cooperativas, incluyendo”³⁸⁵. Esto sin duda es muy importante pues de cumplirse con estas contrataciones se podrá considerar un medio para alcanzar el desarrollo de las comunidades de manera colectiva.

Finalmente, sobre los mecanismos de promoción de derechos, el Acuerdo Final no señala dentro del punto 4 de solución al problema de programas algún tipo de estas herramientas para el problema de cultivos ilícitos. Solamente, el documento final del Acuerdo señala compromisos de promoción, respecto y garantía de los derechos humanos en el punto 5 sobre víctimas.

Al respecto, el Gobierno Nacional deberá poner en marcha la promoción del respeto de los derechos humanos, fortalecimiento de sistemas de monitoreo de la situación de derechos humanos y proceso de implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos. A pesar que se generan propuestas concretas para la promoción de los derechos humanos, en materia de política de drogas no se especifica la relación de estas campañas dentro de los planes de sustitución y desarrollo.

Por último, como criterio operativo de la política de drogas con enfoque de derechos humanos, se encuentra el principio de rendición de cuentas o responsabilidad, el cual se representa en la obligación de mostrar resultados concretos de las políticas de sustitución y desarrollo e incorporar dichos resultados dentro de la garantía de los derechos humanos y las obligaciones establecidas en el DIDH.

Para establecer si se cumple o no con este principio, el ACNUDH plantea dos requisitos: primero, analizar si dentro de la fase de formulación del programa de sustitución y desarrollo existe algún mecanismo que permita establecer las principales dificultades del Gobierno para satisfacer los derechos de la población cultivadora y con ello generar estrategias para eliminar dichos obstáculos. Y segundo, el programa también deberá determinar en la fase de formulación las capacidades que deben tener esta población vulnerable para

³⁸⁵ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ, Op. Cit.,p.110

acceder a los mecanismos de rendiciones de cuentas de manera accesible, transparente y efectivo tanto en el nivel centro como local³⁸⁶.

Respecto al primer requisito, es decir, la existencia de mecanismos en la fase de formulación que permitan al Gobierno determinar sus principales obstáculos para la satisfacción de derechos de la población cultivadora, el PNIS dispone del ya mencionado mecanismo de planeación participativa con enfoque territorial. A través del enfoque territorial y la participación activa de la comunidad se podrá reconocer las necesidades, características y particularidad de los territorios y las comunidades. De manera concreta, esta herramienta le permitirá al Gobierno en la fase de formulación de la política identificar el grado de capacidad institucional estatal en la región para diseñar una política de sustitución y desarrollo que permita la satisfacción de derechos de la población cultivadora a partir de la creación y fortalecimiento de las relaciones entre el Gobierno y la población vulnerable desde el punto de vista institucional.

Por otra parte, frente a las capacidades que deben tener esta población vulnerable para acceder a los mecanismos de rendiciones de cuentas de manera accesible, transparente y efectivo tanto a nivel local como central. Los programas de sustitución y desarrollo deberán fortalecer no solo el proceso de control de la gestión de los funcionarios que ejecutan el programa sino también reforzar las capacidades de las instituciones nacionales y locales para la prestación de servicios y de vigilancia en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos.

Para el caso en concreto, sobre los mecanismos de rendiciones de cuentas en el PNIS creado en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. El documento final señala que para el seguimiento y evaluación de los planes de sustitución y desarrollo, las asambleas comunitarias a través de los consejos municipales de evaluación y seguimiento junto con el Gobierno de manera periódica harán la revisión de la ejecución y cumplimiento de los programas. De igual forma aclara el Acuerdo que: “Los consejos y las asambleas comunitarias, serán espacios para la rendición de cuentas por parte del PNIS, de las autoridades y de las comunidades que ejecutan proyectos”³⁸⁷

Sobre este punto, el Decreto Reglamentario 362 del 2018 por el cual se reglamenta el Decreto Ley 896 de 2017 que crea el PNIS, señala las

³⁸⁶ ACNUDH. Op. Cit.,p.24

³⁸⁷ ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Op. Cit., p.111

competencias de los principales órganos del programa de sustitución y desarrollo para garantizar el seguimiento y evaluación de los planes. A nivel central, la Dirección General del PNIS será la encargada de definir el esquema general de seguimiento y evaluación, elaborar informes periódicos sobre el avance del PNIS y los PISDA para el seguimiento y evaluación, y presentar la rendición de cuenta sobre los programas ante las comunidades³⁸⁸. A nivel local, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa servirán de canal de comunicación para la rendición de cuentas de manera periódica entre la comunidad y el Gobierno Nacional³⁸⁹.

De acuerdo a lo anterior, si bien hay un esfuerzo en el PNIS por incorporar mecanismos de rendición de cuentas y órganos especializados para coordinar la revisión de ejecución y cumplimientos de los planes de sustitución y desarrollo por parte de la comunidad junto con el Gobierno, no se establece de manera concreta la forma como se va a realizar el procedimiento para que la comunidad pueda acceder a este mecanismos de manera transparente y efectiva.

Acorde con algunos expertos, se necesita que la rendición de cuentas tenga dos dimensiones básicas: (i) la obligación de informar y justificar por parte de los funcionarios sobre las decisiones tomadas de manera pública y bajo un dialogo crítico con la comunidad, y (ii) la capacidad de sancionar con base a dicha información y en caso de incumplimientos de los deberes³⁹⁰. Sobre esto, ni el documento final de los Acuerdos así como los Decretos ley y Reglamentarios mencionan el tipo de información y mecanismos sancionatorios en la fase de seguimiento y evaluación del programa.

También, el acceso y fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios para garantizar la rendición de cuentas no está detallada en los cuerpos normativos que crean y reglamentan el PNIS. Ante el contexto de vulnerabilidad y débil capacidad local del Estado en el territorio, el programa de sustitución y desarrollo permitiría no solo la provisión de bienes y servicios a la comunidad sino también crear institucionalidad administrativa, judicial y órganos especializados para la protección de derechos humanos. Sin embargo, hasta el momento no se han generado estrategias de refuerzo de las capacidades institucionales en el territorio. Se espera que con la planeación participativa con enfoque territorial de los planes y programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, se incluyan este tipo de propuestas.

³⁸⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto reglamentario 362. (22, febrero, 2018). Op.Cita.,p.3

³⁸⁹ *Ibid.*,p.7

³⁹⁰ GARCIA VILLEGAS, Mauricio y ESPINOSA, José Rafael. Op. Cit. p.12

CONCLUSIONES

En los territorios vulnerables por la incursión del narcotráfico en Colombia, la inmersión de sus poblaciones cultivadoras en la industria de la plantación de cultivos de uso ilícito se convierte en un factor necesario en la cadena de producción del negocio de las drogas ilícitas, para lograr dicha participación se requirió un control territorial por parte del crimen organizado unido a la presencia de grupos armados ilegales que generan una economía de guerra, en donde la generación de procesos de violencia y marginalidad han sido las herramientas claves por parte de estos actores armados ilegales para la consecución de éste objetivo.

Al analizar cómo ha sido el proceso de entrada y desarrollo del narcotráfico y su industria ilegal en Colombia, se observaron dos consecuencias directas que afectan a las poblaciones cultivadoras y su territorio, la primera de ellas, se presentan cambios importantes en el orden socioeconómicos, culturales e institucionales en el territorio a causa del control por parte de los actores armados ilegales de la vida comunitaria y de la fase de cultivos de uso ilícito de la cadena de producción de drogas ilícitas, y la segunda, el negocio de drogas ilícitas se convierte en el fenómeno que acelera los procesos de violencia y abusos de derechos en el territorio.

Para atacar el fenómeno de la producción de cultivos de uso ilícito, en el enfoque histórico de la política antidrogas en Colombia, el cual va acorde los lineamientos de la tendencia global en la lucha contra el narcotráfico, se identifican estrategias claramente represivas que intensifican la situación de vulneración de derechos humanos de la población cultivadora a través de la criminalización y encarcelamiento de este tipo de población vulnerable, campañas de erradicación forzada impulsado por el Gobierno y el desplazamiento de las prioridades del Estado de hacer presencia en estos territorios con mayor capacidad institucional y prestación de bienes y servicios por políticas represivas y atribución de mayores recursos a las Fuerzas Militares.

Dicho enfoque represivo y prohibicionista del sistema de fiscalización internacional de drogas ha traído consigo consecuencias no intencionadas, así se ha podido observar en los informes de organismos internacionales e investigaciones académicas, dentro de las cuales no solo predomina las afectaciones de derechos humanos de estas poblaciones sino efectos que agudizan el crecimiento de la actividad ilegal, en la medida que termina produciendo un desplazamiento de estos cultivos a otros lugares (efecto del

globo) y distorsión en el precio del mercado de drogas ilícitas en favor de los eslabones altos del negocio ilegal, generando un aumento de este mercado controlado por las organizaciones criminales y carteles del narcotráfico.

De lo anterior, se puede concluir que la actual política de drogas represiva trae efectos colaterales en materia de violación de derechos humanos sin atacar de raíz causas estructurales de la actividad ilegal asociado a las drogas, es decir, se mantiene un enfoque con enormes costos e impactos a la comunidad sin que ni siquiera represente una verdadera salida al fin que está llamado a cumplir: “un mundo libre de drogas”.

De lo anterior se observa la necesidad de un reconocimiento y reivindicación de los derechos humanos de esta comunidad dentro de las políticas contra las drogas y los programas o planes del Estado para el disfrute efectivo de los derechos y capacidades de esta población en términos de dignidad humana, para ello, de dichas políticas debe emanar un enfoque transversal de derechos humanos para el control de los cultivos y las estrategias de erradicación, sustitución y/o desarrollo alternativo que se pretendan incorporar.

Atendiendo a esta necesidad, en Colombia, uno de los países que ha aplicado durante años la política de enfoque represivo y prohibicionista para las estrategias de reducción de oferta de drogas ilícitas, se observa un cambio en sus lineamientos basados en los informes de la Comisión Asesora de drogas los cuales repercutieron en los fines y objetivos del PNIS creado e implementado a partir del Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Dicho cambio se establece sobre la base de la institución de los mecanismos de prevalencia de obligaciones del DIDH, así como la introducción en los principios orientares de las políticas de drogas con enfoque de derechos humanos.

El principal reto del enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas sucede en el campo de formulación, implementación y evaluación de las estrategias de reducción de cultivos de uso ilícito. Por ello, los principales problemas llamados a responder por parte de este enfoque de derechos de manera prioritaria en la política de reducción de la oferta de las drogas ilícitas deberán ser en la construcción de este tipo de planes o programas del Gobierno.

Observando el contexto de vulneración de derechos humanos de la población cultivadora, así como la apertura de cambio en la política de drogas en

Colombia, para lograr armonizar una reducción de la oferta de drogas ilícitas con la protección de derechos y bienestar de la comunidad cultivadora en condición de vulnerabilidad, se requiere la implementación de medidas que despenalicen y reconozca como sujetos de derecho y de especial protección a la población cultivadora.

Adicionalmente esto, la política de reducción de cultivos deberá venir acompañada de una estrategia de seguridad y reducción de violencia a través de presencia institucional del Estado para garantizar los derechos de la población en el proceso de sustitución de cultivos, y por último, un cambio de enfoque de la política de erradicación hacia la perspectiva del desarrollo y capacidad institucional hacia la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas de la población cultivadora.

Estas condiciones previas, serían consideradas como necesarias para que la política de Drogas en Colombia sea considerada con un enfoque de derechos humanos de las poblaciones vulnerables.

Ahora bien, frente a los criterios normativos y operativos para la satisfacción de obligaciones de garantía del marco normativo del enfoque de derechos humanos, de acuerdo a los principios dispuestos en el DIDH y los órganos de monitoreo de derechos humanos, un Estado parte deberá realizar acciones para el goce efectivo de derechos de sectores excluidos y vulnerables de acuerdo a los principios de i) no discriminación y ii) progresividad.

Además a estos criterios normativos, en la fase de formulación, ejecución y evaluación de las políticas del Estado para el control de cultivos de uso ilícito y la satisfacción de derechos de esta población vulnerable, deberá tener como guía y control los principios de no discriminación e igualdad material, participación activa de la comunidad y rendición de cuentas.

Respecto al ejercicio de aplicación de estas condiciones previas y criterios mínimos en el PNIS creados en el Acuerdo de Paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, este programa cumple con la mayoría de parámetros para considerarse como una política de drogas con enfoque de derechos humanos. Sin embargo, es importante resaltar que se observa en el Acuerdo la necesidad de fortalecer su contenido normativo para que cumpla plenamente este enfoque. En particular, el documento final para la implementación de la paz en Colombia no se pronuncia de manera eficiente en torno a la protección del derecho de grupos indígenas y étnicos sobre su inclusión en el proceso de

participación en los PNIS, sin contar con que el PNIS, omite la adopción de campañas de inclusión y no estigmatización de la población cultivadora.

De manera paralela a estos silencios que trae la normatividad, en la política de despenalización que trae el Acuerdo de Paz se establecen elementos demasiado rígidos que no van acorde al estudio del contexto de la vulnerabilidad de esta población la cual utiliza los cultivos de uso ilícito para su subsistencia.

Dentro de la fase de ejecución e implementación del Acuerdo, por falta de coordinación y articulación de las entidades encargadas, se observan problemas que pierde de vista las prioridades y objetivos de los programas. Así mismo en el cuerpo normativo que crean y reglamenta las entidades encargadas del desarrollo del PNIS, no se encuentra detallado el acceso y fortalecimiento de la capacidad institucional en los territorios para garantizar la rendición de cuentas.

Ante el contexto de vulnerabilidad y débil presencia del Estado en el territorio, el programa de sustitución y desarrollo permitiría no solo la provisión de bienes y servicios a la comunidad sino también crear institucionalidad administrativa, judicial y órganos especializados para la protección de derechos humanos. Sin embargo, hasta el momento no se han generado estrategias de refuerzo de las capacidades institucionales en el territorio. Se espera que, con la planeación participativa con enfoque territorial de los planes y programas de sustitución de cultivos de uso ilícito, se incluyan este tipo de propuestas.

En la medida que el enfoque de derechos humanos en la política de drogas logra atacar de manera directa la cadena de producción de drogas ilícitas al enfocarse en uno de sus elementos estructurantes como lo es el cultivo, la puesta en marcha de esta política es a largo plazo. Por esta razón, los parámetros de medición de logros de reducción de cultivos internacionales e internos, resultan inoperantes para esta política, debido a que la mayoría de mediciones obedecen a reportes satelitales anuales de reducción de cultivos por hectárea.

De hecho, se ha evidenciado que uno de los principales obstáculos de implementación efectiva del PNIS se relaciona con este tipo de presiones de resultados a corto plazo que se ven reflejado en los reportes anuales de reducción de cultivos. Un ejemplo de ello, se presenta en los requisitos rígidos

que trae el PNIS para la consolidación de acuerdos de sustitución con comunidades para acceder a las políticas de desarrollo.

La erradicación inmediata de cultivos de uso ilícito para acceder a estos programas y con ello, para la satisfacción de derechos de esta población vulnerable, no va acorde al contexto ni a los principios del enfoque de derechos. Se cree que obedece más a una herramienta de presión para presentar resultados ante la comunidad internacional.

A partir de lo anterior, la política de drogas de enfoque de derechos humanos, no dará respuesta a este tipo de fines a corto plazo. En cambio, si se introduce en el esquema de medición de logros índices de bienestar y derechos humanos, no solo se muestra que la política de drogas está acorde con las obligaciones internacionales, también, evidencia mejoramiento de condiciones del territorio que reducen los riesgos de entrada y estabilidad de los cultivos ilícitos.

De adoptarse las medidas anteriormente mencionadas en Colombia dentro del PNIS, junto con una eficaz implementación de lo acordado mediante la planeación participativa con enfoque territorial, estamos ante la posibilidad de tener una estrategia que, si bien propone solución a largo plazo, permite la satisfacción de derechos de esta población, así mismo puede generar relaciones entre el Estado central con la periferia y en últimas, cumplir con uno de los principales logros del Estado Social de Derecho: el alcance de la dignidad humana.

BIBLIOGRAFÍA

DOCTRINAS

AKANDJI-KOMBÉ, Jean F. Derechos Humanos y políticas públicas europeas. Barcelona: Editorial Paidós. Septiembre de 2016. ISBN: 9788449332418

ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. El concepto de derechos sociales fundamentales. Segunda edición complementada. Bogotá: Legis, 2012. ISBN: 9789586539678

BERNUZ BENÉITEZ, Ma. José y CALVO GARCÍA, Manuel. La eficacia de los derechos sociales. El tiempo de los derechos 2. Valencia: Tirant lo blanch. 2014. ISBN 9788490533550

CASTRO CAYCEDO, José Fernando. Los cultivos ilícitos, política mundial y realidad en Colombia. Bogotá, D.C.: Defensoría del pueblo. Agosto de 2000. ISBN 964810043

CRIADO DE DIEGO, MARCO, editor. La paz en el territorio: poder local y posconflicto en Colombia. Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia. 2017. ISBN9789587728545

GAVIRIA URIBE, Alejandro; MEJIA LONDOÑO, Daniel y Otros. Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos. Segunda Edición. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. Septiembre 2011. ISBN: 9789586956024

IGLESIAS VELASCO, Juliana. Los efectos de las fumigaciones sobre el desarrollo alternativo (1994-2002). Documentos CESO N. 55. Ediciones UniAndes. Bogotá, Colombia. 2003. ISBN: 915941016

M. Torres, Estado y coca en la frontera colombiana: el caso de Putumayo (pp. 13-23). Bogotá D.C.: Ediciones Antropos. ISBN: 978-958-644-154-4

MELO, Jorge Orlando. Historia mínima de Colombia. Bogotá D.C.: Turner publicaciones, 2017. ISBN: 978-84-16714-07-0

MEZZETTI, Luca. Los derechos sociales fundamentales. Bogotá: Nueva Jurídica. 2016. ISBN: 978-958-8809-49-6.

NICHOLSON, W., & SNYDER, C. Intermediate microeconomics (en línea). 11th edition. Ohio: South Western Cengage Learning.2010. ISBN: 9780324599107

OLLÉ SESÉ, MANUEL; CARRETERO, José Moisés. Derechos humanos y Desarrollo. Barcelona: Icaria editorial. Abril de 2007. ISBN: 9788474262865

RAFFO LÓPEZ, Leonardo. Los efectos globo en los cultivos de coca en la Región Andina (1990-2009). En: Apuntes de CENES. Volumen 35, N° 61, (Enero-Junio, 2016).

RAMÍREZ, Socorro y YOUNGERS, Coletta. Drug policy in the Andes: seeking humane and effective alternatives. Perú: International IDEA, 2011. ISBN: 978-91-86565-36-7

ROLLES, Stephen. Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación. Bristol, UK: Transform Drug Policy Foundation, 2012. ISBN 978-0-9556428-2-1

SANTANDER, Jairo. Análisis de los determinantes del surgimiento y consolidación de una economía ilegal. Trabajos de grado CIDER. Bogotá D.C: Universidad los Andes. Enero de 2009. ISBN 9789586953887

SAÑUDO PAZOS, María Fernanda y SÁNCHEZ CÁRCAMO, Ricardo. Enfoque basado en derechos humanos: guía para su uso en incidencia política y políticas públicas. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. Abril de 2014. ISBN 978-958-716-698-9

SERRANO LÓPEZ, Miguel. Conflicto armado y cultivos ilícitos: efectos sobre el desarrollo humanos en el Catatumbo. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. CIDER. Enero de 2009. ISBN 9789586953986

THOUMI, Francisco E. Políticas antidrogas y la necesidad de enfrentar las vulnerabilidades de Colombia. En: Análisis político. septiembre-diciembre, 2009. N. 67

TOKATLIAN, Juan Gabriel. La " guerra antidrogas" y el Comando Sur. EN: Foreign Affairs: Latinoamérica. Enero-Marzo, 2010. Volumen 10, Número 1.

UNDCP. Cultivos Ilícitos en Colombia. Memorias del Foro realizado el 17 y 18 de agosto de 2000. Ediciones Uniandes. Enero de 2001

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Drogas y prohibicionismo: Una política ineficaz y equivocada. En: Revista Foro Nacional por Colombia. Noviembre, 1993. N.2. Las violencias: dinámicas y perspectivas.

VARGAS, Ricardo. Drogas, poder y región en Colombia. Impactos locales y conflictos. Bogotá D.C: CINEP.1995. ISBN 9789586440363

VARGAS, Ricardo. Fumigación y conflicto: políticas antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia. Tercer Mundo. TNI. Acciones Andina, 1999. ISBN 9789586018746

WILLS OBREGÓN, María Emma; CAMACHO GUIZADO, Álvaro y Otros. A la sombra de la Guerra Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia. Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. Octubre, 2009. ISBN 978-958-695-440-2

YOUNGERS, Colleta A. y ROSIN, Eileen y Otros. Drugs and democracy in Latin America: the impacto of U.S. policy. London: Lynne Rienner. 2005. ISBN 9781588262547

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo (en línea). En: Revista de la CEPAL. Abril, 2006. N°88. ISBN: 9213228139. (Citado el 24 de abril de 2018) Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf

ACNUDH. Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo (en línea). Naciones Unidas. Nueva York, 2006. (Citado el 1 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ. Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (en línea). 24 de noviembre de 2016 (Citado el 1 de marzo de 2018) Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-yconversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

AMBOS Y OTROS, Kai, MALARINO, Ezequei, y Otros. Drogas ilícitas y narcotráfico: nuevos desarrollos en América Latina (en línea). Grupos Latinoamericano de Estudios sobre Derecho Penal Internacional. Colombia: Fundaciones Konrad Adenauer. (Citado el 03 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_50216-1522-4-30.pdf?171003005148; ver artículo 2 Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes.

ARLEY BOLAÑOS, Edison. Razones del paro cocalero en Putumayo (en línea). 18 de agosto de 2016. (Citado 27 de abril de 2018). Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/pais/razones-del-paro-cocalero-en-putumayo>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto Ley 896. (29, mayo, 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito –PNIS. (Citado el 13 de mayo de 2018) Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20896%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto reglamentario 362. (22, febrero, 2018). Por el cual se adiciona el Título 5 a la Parte 2 del Libro 2 al Decreto 1081 de 2015, Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República, con el fin de reglamentar el Decreto Ley 896 de 2017. (Citado el 13 de mayo de 2018) Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20362%20DEL%2022%20FEBRERO%20DE%202018.pdf>

COMISION ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia (en línea). Informe final. (Citado el 3 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf

COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma (en línea). (Citado 14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalacimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf

COUNTTHECOSTS. La guerra contra las drogas: ¿Estamos pagando un precio demasiado alto? (en línea). (Citado 20 de abril de 2018) Disponible en: http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Seven_Costs_Briefing_Spanish.pdf

CRUZ O., Luis y CHAPARRO, Sergio. Coca, Instituciones y desarrollo: Los retos de los municipios productores en el posacuerdo (en línea). Documentos 38: Ideas para construir la paz. Dejusticia. (Citado el 3 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/10/Coca-Instituciones-y-desarrollo-Versi%C3%B3n-final-PDF-para-WEB.pdf>

EL PAÍS. Tumaco sigue paralizada por protestas de cocaleros (en línea). 13 de abril de 2017. (Citado el 27 de abril de 2018). Disponible en: <http://www.elpais.com.co/judicial/tumaco-sigue-paralizada-por-protestas-de-cocaleros.html>

EL TIEMPO. Tras protestas, cocaleros de Ituango llegan a acuerdos con el Gobierno (en línea). 11 de abril de 2018. (Citado el 27 de abril de 2018).

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/medellin/cocaleros-de-ituango-antioquia-llegaron-a-acuerdo-con-el-gobierno-203698>

FIP. Bolín de paz N.34: solución al problema de las drogas ilícitas (en línea). Negociaciones de paz. Abril 2014 (Citado el 03 de marzo de 2018) Disponible en: <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5339f0120fdbd.pdf>

FIP. ¿EN QUÉ VA LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS? (en línea): Principales avances, desafíos y propuestas para hacerles frente. Informe trimestral. Bogotá, Julio 2017. (Citado el 03 de marzo de 2018) Disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1596>

FUNDACIÓN TRANSFORM DRUG POLICY. Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación (en línea). (Citado el 18 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.tdpf.org.uk/resources/publications/despu%C3%A9s-de-la-guerra-contra-las-drogas-una-propuesta-para-la-regulaci%C3%B3n>

GARCIA VILLEGAS, Mauricio y ESPINOSA, José Rafael. La debilidad institucional de los municipios en Colombia (en línea). Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. FESCOL. (Citado el 23 de marzo de 2018) Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>

GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces (en línea). Septiembre de 2014 (Citado el 8 de abril de 2018) Disponible en: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf

GOOTENBERG, Paul. Cocaine's Malleable Past. Roadmaps to Regulation: Coca, Cocaine, and Derivatives (en línea). (Citado el 11 de marzo de 2018) Disponible en: <http://beckleyfoundation.org/policy/roadmaps-to-regulation-coca-cocaine-derivatives/>

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter y Otros. "Las teorías de los regímenes internacionales: situación actual y propuestas para una

síntesis” (en línea). (Citado el 20 de abril de 2018) Disponible en: forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1524/1514

IREGUI-PARRA, Paola Marcela; PALACIOS-SANABRIA, María Teresa y Otros. EL consumo de drogas en Colombia: una reflexión desde el derecho internacional de los derechos humanos (en línea). Documentos CEDE. Bogotá D.C: Universidad de los Andes. N.10, Febrero de 2017 (Citado el 24 de marzo de 2018) Disponible en: https://economia.uniandes.edu.co/omponents/com_booklibrary/ebooks/dcede2017-10.pdf

JIMÉNEZ BENÍTEZ, William Guillermo. El enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas (en línea). Univ. Sergio Arboleda. Enero-junio, 2007. N7. Bogotá. (Citado el 23 de marzo de 2018) Disponible en: revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/ccsh/article/download/781/662/

KROC INSTITUTE. Informe sobre el estado efectivo de implementación del acuerdo de paz en Colombia (en línea). Noviembre, 2017 (Citado el 4 de marzo de 2018) Disponible: <https://www.utp.edu.co/cmsutp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-Kroc-final.pdf>

LSE EXPERT GROUP. After the drug wars: Report of the LSE Expert group on the economics of drug policy (en línea). The London School of Economics and Political Science. Febrero, 2016 (Citado el 4 de abril de 2018) Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/Events/2016/02/20160215t1830vOT/After-the-Drug-Wars>

MATHIEU, Hans y NIÑO GUARNIZO, Catalina y Otros. De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas (en línea). (Citado el 13 de marzo de 2018) Disponible en: <http://library.files.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/10032.pdf>

MUÑOZ, MARCELA. A 20 años de las marchas cocaleras (en línea). 29 de agosto de 2016. (Citado el 27 de abril de 2018). Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article20043>

NACIONES UNIDAS. Carta de las Naciones Unidas (en línea). 26 de junio de 1945, San Francisco. (Citada el 17 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/Carta_NU.pdf

NACIONES UNIDAS. Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 (en línea) (Citado el 2 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

NACIONES UNIDAS.UNODC. Documento final del período extraordinario de sesiones de la asamblea general de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016 (en línea). Nueva York, 19-21 de abril de 2016. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. (Citado el 2 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

NACIONES UNIDAS DERECHOS HUMANOS. Indicadores de derechos humanos: Guía para la medición y la aplicación. (en línea) (1 de mayo de 2018) Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf

NACIONES UNIDAS. Objetivos de desarrollo sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo (en línea). (Citado el 20 de abril de 2018) Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

NAVARRETE-FRÍAS, Carolina y THOUMI, Francisco E. Drogas Ilegales y Derechos Humanos de Campesinos y Comunidades indígenas: el caso de Colombia. Gestión de las transformaciones sociales. Colección: Políticas sociales 15. París, Francia: UNESCO. 2005. OEA. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José) (En línea). (Citado el 1 de mayo de 2018) Disponible: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

Observatorio del Conflicto Armado Corporación Nuevo Arco Iris. Protestas de campesinos cocaleros y grupos armados ilegales (en línea). 25 de abril de 2008. (Citado el 27 de abril de 2018), Disponible en: <https://www.s>

emana.com/on-line/articulo/protestas-campesinos-cocaleros-grupos-armados-ilegales/92320-3

OEA. CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (Pacto de San José) (en línea). (Citado el 1 de mayo de 2018) Disponible: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

OEA. El problema de drogas en las Américas: estudios. Alternativas Legales y regulatorias (en línea). (Citado el 14 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/alternativasLegales_ESP.pdf;

OEA. El problema de drogas en las Américas: estudios. Drogas y desarrollo (en línea). (Citado el 13 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_spa.asp

OEA. El problema de drogas en las Américas: estudios. Drogas y Seguridad (en línea). (Citado el 24 de marzo de 2018) Disponible en: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drogasSeguridad_ESP.pdf

PEREIRA ARANA, Isabel y CRUZ OLIVERA, Luis Felipe. Un ejercicio de equilibrio: la política de drogas en Colombia después de Ungass 2016 (en línea). Dejusticia. Bogotá, D.C., Colombia, Agosto de 2014. (Citado el 8 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/Un-ejercicio-de-equilibrio-versión-final-PDF-para-WEB.pdf>

PUENTES MARÍN, Ángela María. El opio de los Talibán y la coca de las Farc. Transformaciones de la relación entre actores armados y narcotráfico en Afganistán y Colombia. Bogotá D.C: Ediciones Uniandes. Ceso. Septiembre, 2006. ISBN: 958-695-236-3

QUINTERO, Jessica y MARTÍNEZ ARANGO, Rodrigo. Campesinos cocaleros adelantan paro en Tarazá (en línea). 22 de agosto de 2017. (Citado el 27

de abril de 2018). Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/antioquia/paro-de-cocaleros-en-taraza-antioquia-XK7158257>

REDACCIÓN. “E.E.U.U exportó su modelo fracasado en la lucha antidroga” (en línea). En: SEMANA. (Citado en 19 de abril de 2018) Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/beneficios-de-la-legalizacion-de-la-marihuana-en-estados-unidos/564069>

Redacción Política. Colombia propone ante la ONU un nuevo modelo para medir resultados en la lucha contra las drogas (en línea). (Citado el 21 de marzo de 2018) disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/colombia-propone-ante-la-onu-un-nuevo-modelo-para-medir-resultados-en-la-lucha-contra-las-drogas-articulo-744462>

REDACCIÓN NACIONAL. #TumacoNoAguantaMás y hace paro contra la guerra y el abandono (en línea). 27 abril de 2018 (Citado el 27 de abril de 2018). Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/tumaco-no-aguantamas-y-hace-paro-contra-la-guerra-y-el-abandono-articulo-752472>

THOUMI, Francisco E. Drogas ilegales, economía y sociedad en los andes (en línea). (Citado el 20 de febrero de 2018) Disponible en: <https://franciscothoumi.com/wp-content/uploads/2016/10/Drogas-Ilegales-Econom%C3%ADa-y-Sociedad-en-Los-Andes.-Francisco-E.-Thoumi-2002.pdf>

THOUMI, Francisco E. Sueños de reforma de las políticas contra las drogas y del Régimen Internacional de Control de drogas. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Friedrich ebert stiftung (en línea). Agosto de 2011. (Citado el 11 de marzo de 2018) Disponible en: library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08461.pdf

THOUMI, Francisco y GONZÁLEZ, Santiago. Las verdades incómodas sobre las drogas y su desafío para Colombia: la inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante (en línea). En: Policy paper 27. (Abril ,2007). Bogotá D.C. (Citado el 3 de marzo de 2018). Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/50485.pdf>

UNODC. COLOMBIA: Monitoreo de Cultivos de Coca 2014. Julio 2015 (en línea). (Citado el 2 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/.../Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2014_web.pdf...

UNODC. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016(en línea). Julio 2017 (Citado el 20 de marzo de 2018) Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2017/julio/CENSO_2017_WEB_baja.pdf

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia (en línea). Documentos 37. Dejusticia. Bogotá, julio 2017 (Citado el 18 de marzo de 2018) Disponible en: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>

UPRIMNY YEPES, Rodrigo. Drugs policy and human rights. SEMINARIO DE WOLA. Enero 23 de 2014, Washington (video). (Consultado: 18 de marzo de 2018) Disponible en: <https://vimeo.com/85398327>

UPRIMNY YEPEZ, Rodrigo, PERÉZ MURCIA, Luis Eduardo y Otros. Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas (en línea). Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP. Serie Investigación IDEP. Bogotá, 2012 (Citado el 6 de abril de 2018) Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/idep/20151026044645/DerechosSociales.pdf>

VARGAS MEZA, Ricardo. Drogas, conflicto armado y seguridad global en Colombia (en línea). Nueva Sociedad 192 (Citado el 18 de abril de 2018) Disponible en: es-seguridadregional.org/images/stories/docs/1509-001_g.pdf

Youngers, C. UN International Guiding Principles on Alternative Development, parts I and II (en línea). Washington Office on Latin America (WOLA). (Citado el 28 de abril de 2018) Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/uninternational-guiding-principles-on-alternative-development/>

JURISPRUENCA

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL.

- Comunicado N.51. 11 de Octubre de 2017. MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Sentencias

- C-077 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- C-493 de 2007. 3 de agosto de 2017.MP: Alberto Rojas Ríos
- T-760 de 2015. MP: Alberto Rojas Ríos.
- T-388 DE 2013. 28 de junio de 2013. MP: María Victoria Calle Correa
- T-881 de 2002. MP: Eduardo Montealegre Lynett