

**LOS LINEAMIENTOS DE LA AGENDA DE NACIONES UNIDAS EN LAS
ESTRATEGIAS DE LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA**

GERMÁN CAMILO GONZÁLEZ MARTÍN

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**LOS LINEAMIENTOS DE LA AGENDA DE NACIONES UNIDAS EN LAS
ESTRATEGIAS DE LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA**

GERMÁN CAMILO GONZÁLEZ MARTÍN

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR EL TÍTULO DE POLITÓLOGO

**DIRECTORA DE TRABAJO DE GRADO
MAGDA LORENA CÁRDENAS HERNÁNDEZ**

Máster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales
Contemporáneos.

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN	III
1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. HITOS DE LA LUCHA ANTIDROGA: ESTRATEGIAS DE GOBIERNO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	6
2.1 Estrategias en contra del Mercado Ilícito.....	7
2.1.i, La política colombiana antidroga.....	7
2.1.ii Estrategias Internacionales frente a Colombia.....	14
3. LUCHA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS EN LAS NACIONES UNIDAS.....	23
3.1 ¿Por qué las Drogas en Naciones Unidas?.....	24
3.1.i Drogas en la agenda de seguridad de Naciones Unidas.....	24
3.1.ii. Delincuencia Organizada, Violencia y Drogas.....	26
3.1.iii. Consecuencias del Consumo.....	27
3.2 Política y Estrategias de Naciones Unidas en contra de las drogas ilícitas.....	28
3.2.i. Del Ordenamiento Jurídico sobre el tráfico de drogas en Naciones Unidas.....	28
3.2.ii. Apoyo integral de los organismos especializados de Naciones Unidas.....	31
4. AGENDA DE NACIONES UNIDAS EN LA LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA.....	34
4.1 Naciones Unidas y Colombia: Funciones y Percepciones.....	35

4.2	Reducción de Oferta.....	36
	4.2.i. El desarrollo alternativo.....	37
	4.2.ii. Estrategias actuales: Avances y retos.....	38
4.3	Atención a la Justicia.....	42
4.4	Reducción de Demanda.....	43
5.	CONCLUSIONES.....	47
6.	BIBLIOGRAFÍA.....	51
7.	ANEXOS.....	57

RESUMEN

La lucha contra las drogas ha sido un tema fundamental para los intereses de Colombia, ya que este constituye un factor determinante para la extinción de uno de los recursos que alimentan el conflicto armado. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados a lo largo de más de cincuenta años en diferentes campos como la administración de justicia, la política económica, la salud pública y las relaciones internacionales, el narcotráfico no ha desaparecido, principalmente porque persiste una estructura de incentivos que promueven la relación de la población campesina con el superávit del producto ilícito.

El propósito de esta investigación es estudiar las estrategias que han sido prioritarias para Colombia en contra del narcotráfico y la incidencia de los mecanismos integrales y coordinados que ofrece las Naciones Unidas al país en ese aspecto, con la idea de confirmar que la implementación de dichas estrategias no se han realizado de forma articulada, ni fueron prioridad en las respuestas de Estado. Para ello, se diseñó una investigación de corte cualitativo, dentro de la cual se realizó una revisión bibliográfica de fuentes secundarias y terciarias que incluyen documentos históricos, convenciones, discursos referidos al tema y prensa escrita. Finalmente, éste trabajo será abordado desde la perspectiva de las teorías del institucionalismo neoliberal y la interdependencia, esta última en relación con actores internacionales diferentes a las Naciones Unidas.

Palabras Claves: Colombia, Naciones Unidas, Política Antidroga, Seguridad Multidimensional, Interdependencia, Institucionalismo Neoliberal.

LOS LINEAMIENTOS DE LA AGENDA DE NACIONES UNIDAS EN LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA

1. INTRODUCCIÓN

La lucha antidroga ha sido un tema fundamental para los intereses de Colombia porque constituye un factor determinante para la extinción de uno de los recursos que alimentan el conflicto armado y el crimen organizado. A partir de los años setenta la industria de la droga en Colombia empezó a consolidarse como una de las más estructuradas y extendidas en el mundo, reproduciendo un fenómeno con características particulares, que influirían en los valores y la vida del país.

En la ruta hacia la consolidación del tráfico de drogas y su cadena de producción y comercialización surgieron nuevos problemas conexos, pero no menos peligrosos; entre estos se encuentran el lavado de dinero, la corrupción y la financiación de grupos al margen de la ley, además de otras acciones realizadas por el crimen organizado como son el tráfico de personas y el tráfico de armas.

En la intención de controlar el problema, diversos gobiernos colombianos se han visto obligados a implementar medidas en diferentes campos como la administración de justicia, la política económica, la salud pública y las relaciones internacionales, enfocadas de manera general en mecanismos unidimensionales que privilegiaron una posición represiva.

Sin embargo el narcotráfico no ha desaparecido, principalmente porque persiste una estructura de incentivos que promueven la relación de la población campesina con el superávit del producto ilícito. Otra constante presentada fue la adaptación de la industria ilegal para evadir el 'imperio de la ley', frente a ello Thoumi indica que "los negociantes de las drogas cambian de modo constante, en sus intentos por esquivar los esfuerzos de los gobiernos por imponer la ley, y continuamente buscan nuevas

fuentes de materias primas y de insumos intermedios, rutas de exportaciones y mercados” (2002, p 108).

Por ello se hace pertinente observar el comportamiento de proyectos y acciones que aborden el problema desde un enfoque diferente al dominante. En ese orden de ideas, las Naciones Unidas toman una gran relevancia en nuestro análisis, ya que ha sido la única organización internacional que ha ofrecido cooperación antidroga a Colombia en aspectos como la salud pública, la justicia integral y estrategias de desarrollo alternativo.

Naciones Unidas junto a sus agencias han venido demostrando que las amenazas más peligrosas para la seguridad en la actualidad y futuro precisan ser enfrentadas por la Comunidad Internacional en su conjunto, no por el Estado como unidad, ya que las amenazas actuales distan de ser guerras de agresión entre Estados y se caracterizan por traspasar las fronteras nacionales y estar relacionadas entre sí.

El reto del siglo XXI para Naciones Unidas constituye en consolidar una agenda de seguridad orientada hacia una perspectiva diferente a la convencional, involucrando de manera decisiva un concepto abierto que trate el desarrollo económico y la libertad humana. Esta noción de seguridad ‘multidimensional’ se enriquece con una perspectiva que ataca las amenazas actuales de diversas maneras, además le imprime responsabilidades y compromisos conjuntos a los Estados miembros con la finalidad de generar una respuesta coordinada.¹

En el marco del Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, de Naciones Unidas, se hace referencia específicamente al crimen organizado y sus actividades relacionadas, como una de las mayores amenazas que tiene el mundo,

“La delincuencia organizada transnacional coadyuva a muchas de las más graves amenazas a la paz y la seguridad internacionales. La corrupción, el tráfico ilícito y

¹ (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004)

el blanqueo de dinero contribuyen a debilitar el Estado, impiden el crecimiento económico y socavan la democracia, creando así un entorno que hace posible el conflicto civil. (...) El creciente tráfico de estupefacientes explica, en parte, el rápido aumento en las infecciones del VIH/SIDA, (...)" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2004, p.22)

En este sentido, el propósito de esta investigación es estudiar las estrategias de Colombia en la lucha antidroga desde la perspectiva de los lineamientos de Naciones Unidas en la materia. Específicamente, éste trabajo de investigación pretende analizar la incidencia de los mecanismos integrales y coordinados que ofrece las Naciones Unidas en la política antidroga en Colombia. Para ello, se diseñó una investigación de corte cualitativo, dentro de la cual se realizó una revisión bibliográfica de fuentes primarias que incluyen convenciones, resoluciones y discursos referidos al tema, fuentes secundarias, con ciertas publicaciones académicas y tesis referidas a la temática, así mismo, fuentes terciarias, que incluye un análisis de coyuntura a través del seguimiento del diario *El Tiempo* de Bogotá, desde el Miércoles 3 de julio del 2013, hasta el 25 de Octubre del 2013.

Este trabajo será abordado desde la perspectiva de las teorías del institucionalismo neoliberal y la interdependencia, esta última en relación con actores internacionales diferentes a las Naciones Unidas. La teoría del Institucionalismo neoliberal formulada por Robert Keohane, nos ofrece la perspectiva para comprender la importancia de las organizaciones internacionales, en la medida en que establece parámetros para disminuir la incertidumbre, permitiendo relaciones de cooperación coherentes y con capacidad de generar resultados que ayuden a contrarrestar las amenazas 'globales'.

"Las acciones estatales dependen considerablemente de los acuerdos institucionales preexistentes, los cuales afectan el flujo de información y las oportunidades de negociar, la capacidad de los gobiernos para controlar la sumisión de los demás y para poner en práctica sus propios compromisos, de allí su capacidad para tomar en primer término compromisos creíbles; y las

expectativas prevalecientes acerca de la solidez de los acuerdos internacionales” (Keohane, 1993, p 15).

La interdependencia, que estudia situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países, nos permitirá analizar la relación entre Colombia y sus aliados internacionales más predominantes. Esta herramienta teórica nos ayudará a comprender la dinámica de cooperación entre Colombia y Estados Unidos en materia de lucha antidroga.

Debido a la naturaleza multilateral que caracteriza a la problemática, se reconoce la importancia de atender la agenda internacional con miras a forjar una alternativa de mayor eficacia. En este contexto, se hace imperativo afirmar que cualquier respuesta institucional o política pública debe tomar como elemento de estudio el régimen internacional de lucha antidroga.

El aporte de este trabajo a la Ciencia Política consiste en ampliar el espectro de análisis para plantear propuestas en materia de lucha contra las drogas. En ese sentido, para la disciplina resulta no solo pertinente sino necesario considerar a los actores internacionales como Naciones Unidas, para generar e implementar instrumentos de política pública.

Para desarrollar este problema de investigación, se ha estructurado el trabajo de la siguiente manera, el primer capítulo presentará la dinámica del tráfico de drogas en Colombia, que comprende la evolución histórica de la problemática, las estrategias de Estado implementadas y la cooperación internacional ofrecida con mayor repercusión en la política antidroga del país. En el segundo capítulo se describe la manera como la organización de Naciones Unidas aborda al narcotráfico, analizando su lugar en la agenda de la organización, sus disposiciones jurídicas y los ejes estratégicos más relevantes. El tercer capítulo analizará el grado de afinidad de los lineamientos entre Naciones Unidas y Colombia en la perspectiva de lucha contra la cadena del tráfico ilícito de drogas y el nivel de incidencia de los mecanismos de dicha organización en Colombia.

Lo anterior, permitirá extraer elementos para fundamentar la pertinencia de los lineamientos de Naciones Unidas en la agenda de lucha contra las drogas. Se analizará la implementación de sus mecanismos por parte de la institucionalidad colombiana determinando sus principales aciertos, retrocesos y desafíos, con la idea de confirmar que los mecanismos integrales y coordinados que Naciones Unidas han ofrecido al país, no se han implementado de forma articulada, ni fueron prioridad en las respuestas de Estado.

2. HITOS DE LA LUCHA ANTIDROGA: ESTRATEGIAS DE GOBIERNO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Desde sus inicios en la década de los setentas, la industria ilegal colombiana se ha caracterizado por su constante evolución, al punto de convertirse en una de las más estructuradas y extendidas en el mundo. Para Francisco Thoumi (2002), dicha evolución ilegal reprodujo un fenómeno con características únicas en Colombia, donde se generó una afectación sobre el 'ethos' social que terminó promoviendo la participación de ciudadanos en toda la cadena del narcotráfico.

Colombia ha venido desarrollando diversos 'esquemas de cooperación' internacional como parte de sus esfuerzos para contrarrestar el tráfico de drogas, empero cabe resaltar que éstas acciones han sido orientadas históricamente bajo el modelo prohibicionista norteamericano². Sin embargo, el país no logró erradicar la producción y tráfico de estas sustancias debido a las ventajas comparativas que ofrecía dicha industria y las estrategias utilizadas por las organizaciones criminales para esquivar los controles que realizaban las agencias de seguridad.

Por lo tanto, se considera necesario describir y analizar la evolución de las estrategias en el país a lo largo del siglo XX, con el objetivo de mostrar la complejidad que adquirió la política antidroga y la relación de dependencia en las actividades en contra de la industria ilícita. En este contexto, Keohane y Nye (1988) describen dicho dominio histórico a través de la definición de los tres principios de la Interdependencia Compleja, a saber:

Canales Múltiples que conectan las sociedades; estos incluyen nexos informales entre elites gubernamentales, acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre elites no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Estos canales se pueden resumir como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales³; b) Múltiples temas que no están

² (Thoumi, 2002, pp. 33- 64)

³ Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las única unidades. (Keohane. Nye, 1988 , p. 41)

colocados en una jerarquía clara o sólida; en donde aparecen varios aspectos en la agenda internacional que se acostumbraban a considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se desvanece. C) La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región. (Keohane. Nye, 1988 , pp. 39- 42)

Dichos aspectos resultan pertinentes para analizar la política antidroga desde la perspectiva de actores internacionales que condicionan el comportamiento de los Estados, en este caso, el colombiano.

2.1 Estrategias en contra del Mercado Ilícito

Como se describió anteriormente, la ventaja comparativa que ofrecía la industria ilegal de las drogas desarrolló una creciente economía ilícita desde la década de los setentas, afectando valores económicos, sociales y políticos de la sociedad colombiana y cambiando las condiciones del país frente a la comunidad internacional.⁴

En este contexto, cabe resaltar que el apoyo internacional que recibió Colombia se enmarca principalmente en una relación de interdependencia con Estados Unidos, caracterizada por la búsqueda de efectos recíprocos en las acciones implementadas. Sin embargo, dicha relación implicaría costos de autonomía para Colombia, dado que la cooperación para el control de la oferta de ilícitos se ha basado en esfuerzos militares y no en la causa social de la problemática, la cual precisa de un desarrollo enfocado en la búsqueda de alternativas lícitas para la población vinculada.⁵

2.1.i, La política colombiana antidroga

La atención política sobre el problema de las drogas se centró en la incapacidad de los países que generaban los primeros eslabones de la cadena, ya que la oferta era vista como la responsable de la dinámica ilegal y así era juzgada por los Estados.

⁴ (Thoumi, 2002, pp. 72-87)

⁵ (Keohane. Nye, 1988 , pp. 22- 24)

A mediados de la década de los setentas se empezó a aceptar por parte de algunos países no productores la corresponsabilidad en el problema.

2.1.i.a. Años ochenta, incapacidad estatal ante la aparición de un ‘fenómeno’ y la búsqueda de apoyo internacional en contra de los ‘carteles’

En la década de los ochenta, la industria ilegal evidenció su necesidad de obtener redes de apoyo social con el fin de crecer y sostenerse. El cartel de Medellín se enfocó en establecer vínculos con el sistema político a través de la conformación de asociaciones partidistas, además de apoyar a terratenientes y promover autodefensas para fortalecerse frente a ataques de grupos guerrilleros. La controversia en el país aumentó debido a la participación política de estas organizaciones y la corrupción que generaban en la política de Estado; en vista de que no obtuvieron el poder y la legitimación que buscaban, el Cartel de Medellín no dudó en utilizar la violencia y el terrorismo en contra de los funcionarios públicos que intentaran neutralizar sus acciones ilícitas. A razón del magnicidio de Rodrigo Lara (Ministro de Justicia), el presidente Belisario Betancur (1982-1986) optaba por excluir sus convicciones nacionalistas que se oponían a la extradición y eligió entregar a sus connacionales al gobierno estadounidense en 1985^{6,7}.

Pese al éxito en los decomisos y la destrucción de laboratorios de droga ilícita, el recrudecimiento de la violencia y sus efectos en la campaña presidencial de 1989, obligaron al presidente Virgilio Barco (1986- 1990) a revisar el tratado de extradición. En agosto del mismo año, el Consejo de Ministros decidía establecer un sistema de extradición como medida administrativa y no judicial, toda vez que la carta magna de 1886, facultaba al ejecutivo para tomar este tipo de medidas bajo la forma de Estado de Excepción⁸. La posición del presidente Barco es radicalizada por el asesinato de Luis Carlos Galán Sarmiento (candidato a la presidencia),

⁶ Aunque el tratado de Extradición con Estados Unidos se había firmado y ratificado entre 1978 y 1982 con la administración Turbay, se incumplieron algunos tecnicismos legales y fue invalidado en 1987; por lo tanto, el gobierno respondió con la búsqueda infructuosa de extradición a través de viejos tratados.(Thoumi, 2002)

⁷ (Rocha, 2011, p.143)

⁸ (Tokatlian, 1990, citado en Thoumi, 2002, p. 247)

respondiendo con medidas represivas en contra de la industria ilegal, dentro de las cuales se promulgaron una serie de decretos que confiscaban propiedades y penalizaban el testaferrato.⁹

En este orden de ideas, el gobierno colombiano vio la necesidad de buscar el reconocimiento de responsabilidad por parte del gobierno estadounidense en la problemática, con la idea de generar una agenda conjunta en contra de la cadena del tráfico de estupefacientes.¹⁰

2.1.i.b Noventas, Desarrollo Alternativo en el ofrecimiento de cooperación internacional y el Plan Colombia.

Los problemas asociados con la industria ilícita fueron el centro del debate político en las elecciones presidenciales de 1990. La continuación de la violencia y la presión de la opinión pública hacia el gobierno motivó al presidente Barco a convocar una Asamblea Nacional Constituyente, con el objeto de construir un Estado libre de relaciones clientelistas y enfocado en las necesidades de la ciudadanía.

Paralelamente, “el gobierno inicia un proceso de apertura de la economía a la competencia internacional, en un intento por reactivar el crecimiento económico”¹¹. En este contexto, los gobiernos de Colombia, Bolivia, Perú y Estados Unidos suscriben la Declaración de Cartagena en Febrero de 1990, con el objetivo de diseñar una estrategia que atacara el tráfico de drogas a través de múltiples acciones tales como la sustitución de cultivos, campañas de prevención, control de la demanda y control de la distribución de precursores químicos, así como la cooperación judicial. Dicha iniciativa originó los programas: Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) aprobado por el congreso estadounidense y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) establecido por la Comunidad

⁹ (Thoumi, 2002, pp. 244-247)

¹⁰ (Arellana, 2009, p.7)

¹¹ (Thoumi, 2002, p. 249)

Europea, programas de preferencias arancelarias para los productos colombianos, de los cuales se tratará más adelante.

La nueva ley de leyes de 1991, pretendió mejorar la situación de inseguridad que vivía la sociedad, buscando un Estado capaz de combatir la delincuencia a través de un sistema judicial eficiente; además prohíbe la extradición, con miras a generar un ambiente propicio para un posible escenario de negociación con los narcotraficantes. Como parte de la estrategia para la lucha contra las drogas ilícitas, la administración de César Gaviria Trujillo (1990-1994) impulsó los decretos 1876 y 2700 de 1991 que regulaban el sometimiento a la justicia y el sistema de protección a testigos¹². La nueva política posibilitó la entrega de miembros del cartel de Medellín a cambio de sentencias leves, entre ellos su cabecilla Pablo Emilio Escobar Gaviria, quién en ultimas fue ejecutado por el 'Bloque de Búsqueda' de la policía colombiana en diciembre del 1993.

Frente a la Política de Sometimiento se afirma que (...) En ningún país ha negociado un gobierno con criminales de manera tan abierta y por un periodo tan largo. En estas negociaciones, el gobierno buscó varios resultados: disminuir el tamaño del comercio de drogas, reducir la violencia de la sociedad y el <narcoterrorismo>, lograr la liberación de victimas del secuestro y llevar los traficantes a la justicia.¹³

El Cartel de Medellín se vio diezmado como consecuencia de la desaparición de varios 'narcoterroristas', a tal punto de facilitar la reorganización de los Actores Violentos No Estatales – AVNE¹⁴, que habían sobrevivido.

En el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), las relaciones entre Colombia y Estados Unidos se deterioraron con la 'descertificación', lo cual ocasionó

¹² (Rocha, 2011, p.146)

¹³ (Thoumi, 2002, p. 256)

¹⁴ El término 'Actores violentos no estatales' – AVNE-, es tomado de una descripción precisa de la dinámica del narcotráfico en Colombia y su relación con organizaciones criminales, tales como 'carteles' de droga, narcotraficantes independientes, movimientos guerrilleros, autodefensas y bandas criminales. (Beth, García, Arreaza, citado en Gaviria y Uribe, 2011, pp.413- 445). Cabe resaltar que éste término no distingue entre organizaciones con o sin plataforma ideológica, ya que se refiere a organizaciones con ánimo de lucro en la industria ilegal.

efectos negativos para la inversión en el país, debido a: *i.* La prohibición al 'Export-Import Bank' de extender créditos a Colombia y; *ii.* Autorizar a los directores ejecutivos estadounidenses del Banco Mundial y el BID para que solo aprobaran proyectos concernientes a la lucha antidroga.

Aunque Samper sobrevivió políticamente y culminó su periodo presidencial, su administración tuvo que pagar un elevado costo. La sociedad se polarizó y los fondos y políticas del gobierno se enfocaron a sostener una administración débil¹⁵, que a su vez era víctima de sindicatos, conglomerados financieros, AVNE, grupos políticos y ONGs que intentaron sacar el mayor provecho a cambio de su apoyo o 'pacto de no agresión'.

Debido a la presión de la opinión pública, así como la medida de 'descertificación', el gobierno colombiano respondió con una intensa campaña contra el narcotráfico¹⁶. De esta manera se intensificó la erradicación de cultivos, complementado con un programa de desarrollo alternativo llamado PLANTE¹⁷ y se persiguió y capturó la cúpula del Cartel de Cali. A pesar de lo anterior, durante su administración se aumentaron las plantaciones de coca y amapola; debido a ello, surgieron nuevos actores en reemplazo de los carteles de drogas formando una nueva configuración del negocio ilícito que extendía el dominio a las FARC y las autodefensas.^{18,19}

Andrés Pastrana Arango (1998- 2002), heredó un país al borde del colapso, para lo cual propuso el restablecimiento de la paz y el desarrollo a través del fortalecimiento de las relaciones con Estados Unidos, principalmente. Tradujo lo anterior en una estrategia enfocada a generar un consenso entre el interés que tenía el gobierno norteamericano de 'guerra contra las drogas' y la perspectiva de 'diplomacia por la paz' que promulgaba el gobierno colombiano. La versión del Plan Colombia –PC- presentado al gobierno norteamericano incorporó diversos retos,²⁰a saber: *i.* La

¹⁵ (Holmes. Gutiérrez. Curtin., 2002, pp. 10 – 13)

¹⁶ (Pecený. Durnan., 2006, pp. 105- 106)

¹⁷ El PLANTE se adscribe al Departamento Administrativo de la Presidencia y estableció que sus acciones se coordinaran con el Departamento Nacional de Estupefacientes, y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural,(...) (Rocha, 2011, p.147)

¹⁸ (Thoumi, 2002, pp. 246 – 256)

¹⁹ (Pecený. Durnan., 2006, pp. 101-107)

²⁰ (Rocha, 2011, p.151)

recuperación económica a través del desarrollo alternativo, *ii*. La reforma a la justicia, *iii*. La reducción de oferta y demanda y, *iv* La protección ambiental, todos ellos enfocados a la lucha contra la industria ilegal. Ha de tenerse en cuenta que el PC en su concepción original se propuso como una política complementaria al proceso de paz con las FARC; necesario es indicar, que su componente militar acabó por ser la estrategia prioritaria en su lucha. Frente a la evolución del PC, se afirma que:

Los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 y el viraje en la política exterior de Estados Unidos incidieron nuevamente en las relaciones bilaterales. Además de estar las FARC, el ELN y las AUC en la lista de organizaciones terroristas del Departamento de Estado, la “guerra contra las drogas” se convirtió en gran medida en apéndice de la “guerra mundial contra el terrorismo”, en especial en aquellos casos en donde los dos fenómenos convergían. Si bien algunos funcionarios del Gobierno estadounidense comenzaron a referirse al caso colombiano con la tesis del “narcoterrorismo”, no fue sino hasta el 20 de febrero del 2002, cuando el presidente Pastrana tomó la decisión de finalizar el proceso de paz con las FARC, que el Gobierno colombiano acogió dicha representación.^{21,22}

2.1.i.c La política del Garrote en el Nuevo Siglo.

Álvaro Uribe Vélez, fue electo para el periodo 2002 y 2006, con ‘la promesa’ de generar un cambio en la búsqueda para controlar los grupos armados, especialmente las FARC. Su estrategia de gobierno se diseñó bajo la ‘política de seguridad democrática’, enfocándose en la lucha contra los actores armados ilegales y la industria de drogas.

A pesar de las diferencias entre las políticas de los presidentes Pastrana y Uribe, “la ‘política de defensa y seguridad democrática’ partió de un diagnóstico similar de la crisis colombiana a la que formuló el gobierno Pastrana a la hora de diseñar el

²¹ (Beth, Cepeda, citado en Gaviria y Uribe, 2011, p. 213)

²² (Mejía, citado en Gaviria y Uribe, 2011, pp.69-74) y (Beth y Cepeda, citado en Gaviria. Uribe, 2011, pp.212-214)

PC con Estados Unidos”²³. El diagnóstico de ambas administraciones precisó que la debilidad del Estado colombiano permitía las condiciones necesarias para el crecimiento del AVNE y de su fuente principal, el narcotráfico. La concordancia en la identificación del problema y el endurecimiento en el discurso del presidente Uribe, significó un relativo grado de continuismo que permitió el ambiente perfecto para que la relación bilateral con Estados Unidos se profundizara.

La guerra contra el narcotráfico se convirtió en uno de los pilares de la administración Uribe. El enfoque de ‘cero tolerancia’ del gobierno se reflejaba en: *i*. El aumento de las actividades de aspersion aérea, *ii*. El aumento de incautaciones de pasta y clorhidrato de cocaína, *iii*. La destrucción de laboratorios y *iv*. La intensificación de la extradición de connacionales a Estados Unidos.

Uribe, en su segundo periodo presidencial (2006-2010), implementó la política de combate integral contra las drogas ilícitas. En el plan de Desarrollo ‘Estado Comunitario: Desarrollo para todos’ planteaba tres estrategias en contra de la problemática;²⁴ La primera estrategia se concentró en el control a Cultivos Ilícitos, basado en programas de aspersion aérea con glifosato y erradicación manual. La segunda se enfocó en la interdicción y el control al tráfico de armas y sustancias prohibidas, la tercera se ajustó en el control al lavado de activos y extinción de dominio.²⁵

2.1.i.d. Juan Manuel Santos

El Gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), recibe un país con mejores niveles de seguridad referidos al mayor dominio del Estado (uso de fuerza legítima), sin embargo, la nueva administración heredó una industria ilegal renovada y acomodada con la actual manifestación de delincuencia, que comprende fenómenos como el sicariato, la extorsión y el microtráfico, entre otras.

²³ (Beth, Cepeda, citado en Gaviria y Uribe, 2011, p. 213)

²⁴ (Beth, Cepeda, citado en Gaviria y Uribe, 2011, pp. 211 - 218)

²⁵ (Arellana, 2009, p. 13)

Cabe recordar que el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración que el gobierno de Uribe implementó con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) entre los años 2003 y 2006, tuvo como efecto colateral la evolución del negocio ilícito a un estado de fragmentación nunca antes visto, caracterizado por sus conductas multidelictivas, carentes de plataforma ideológica y con objetivos exclusivamente económicos.²⁶

Consciente de la importancia que tenía el tráfico de drogas ilegales para la preservación de los AVNE y la complejidad que conlleva la lucha en contra de la industria ilegal, la administración Santos propuso: a) La implementación de una política integral que permitiera la articulación de diversas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional y, b) Fortalecer la Fuerza Pública y otras entidades del Estado a través de un esfuerzo conjunto, buscando destruir toda la cadena de la industria ilegal de drogas. Dentro de los esfuerzos planteados en la última propuesta, están: *i.* El control de cultivos por medio de estrategias de erradicación y desplazamiento de la población afectada, *ii.* El control de precursores químicos para la producción de drogas naturales y sintéticas, *iii.* La interdicción, *iv.* El control al lavado de activos, *v.* El control de la demanda mediante la vigilancia del microtráfico y, *vi.* Medidas de prevención y rehabilitación.

Ahora bien, en el ámbito internacional, la política antidroga orientada por el principio de responsabilidad compartida, se caracterizó por el fortalecimiento de control migratorio y la lucha contra las drogas, reforzadas por fuerzas de seguridad y agencias de inteligencia internacionales.²⁷

2.1.ii Estrategias Internacionales frente a Colombia

Múltiples países y organismos internacionales cooperan con Colombia en la lucha contra la industria de drogas ilícitas. Sin embargo, el apoyo más significativo en la política antidroga del país se caracteriza por una relación de dependencia asimétrica, que significó la detención del ‘poder’ por parte de Estados Unidos y en

²⁶ (Beth, Cepeda, citado en Gaviria y Uribe, 2011, p. 422)

²⁷ (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pp. 392 – 397)

menor medida de la Unión Europea, al ejercer presión para conseguir que Colombia actuara bajo sus disposiciones, debido a que los fondos brindados estuvieron condicionados específicamente a los intereses de dichos cooperantes²⁸.

2.1.ii.a Cooperación con Estados Unidos

En los EE.UU., históricamente ha sido importante el consumo de drogas (alcohol, que en época pretérita era ilegal, cocaína y opioides, entre otros); la sociedad norteamericana urgió para que esta problemática fuera extirpada por ser un cáncer social que no podía ser tolerada bajo ninguna circunstancia. En este contexto, la discriminación a grupos raciales y étnicos no europeos ha jugado un rol importante en la lógica moralista norteamericana, ya que se asociaba el consumo de opio, cocaína y marihuana a comunidades asiáticas, afros y mexicanas, respectivamente.²⁹,³⁰. Bajo los parámetros de una política norteamericana dominada históricamente por el movimiento prohibicionista y basada en presupuestos moralistas, se contextualizó la cooperación que brindó Estados Unidos a Colombia.

La historia reciente y actual de la cooperación de Colombia y el gobierno norteamericano debe enmarcarse en el proyecto 'Plan Colombia'- PC- como principal instrumento. El PC (1998) fue un programa de cooperación bilateral presentado bajo la administración de Andrés Pastrana y con la firme intención de obtener el apoyo faltante para terminar con el problema de las drogas ilícitas y así con los AVNE, los cuales perjudicaban el sueño de la paz y el desarrollo del país. Este acuerdo se basó en el principio de responsabilidad compartida³¹, atendiendo el interés norteamericano de reducción de la oferta de sustancias psicotrópicas.

Los objetivos del PC se orientaron en cuatro componentes: *i*. La lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado, el cual tenía como objetivo

²⁸ (Keohane. Nye, 1988 , p, 25)

²⁹ (Thoumi, 2002, pp. 41- 44)

³⁰ (Vásquez, 2008, p. 17)

³¹ Según el cual se reconoce que el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida por toda la comunidad internacional, que exige una visión integral y equilibrada para enfrentar la demanda y la oferta de las drogas ilícitas. (Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 10)

principal la reducción del cultivo de narcóticos en un 50% y la modernización del sector Seguridad y Defensa, *ii.* La Reactivación Económica y Social que se caracteriza por la búsqueda y promoción de alternativas lícitas de desarrollo productivo regional, *iii.* El Fortalecimiento institucional que busca modernizar el servicio de justicia y, *iv.* El proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración.³²

Para la ejecución del proyecto entre 1999 y 2005, se realizaron inversiones por \$ 10.732 millones de dólares estadounidenses; de estos recursos, el 64.8%, salieron de arcas colombianas y el 35.2%, aportes del gobierno norteamericano. Los recursos del PC se dividieron entre los componentes del programa, siendo la Lucha contra las Drogas Ilícitas y el Crimen Organizado el componente más beneficiado con 57.5% del total de recursos. (Tabla *i*)

2.1.ii.a1. Lucha contra el problema de las Drogas y el Crimen Organizado

En un análisis entre los años 2000 y 2008 se calculó un promedio de \$ 472 millones de dólares estadounidenses de asistencia, destinados a la lucha contra las drogas y el Crimen Organizado; por su parte, el gobierno colombiano ha invertido \$ 812 millones de dólares por año en el mismo componente. En conjunto, estos gastos representan aproximadamente el 1% del PIB promedio anual entre el 2000 y 2008.

Este punto del PC busco reducir la producción y tráfico de estupefacientes, con el objetivo de debilitar el financiamiento de los actores detrás del narcotráfico y aumentar la seguridad ciudadana.

Las estrategias implementadas para este componente fueron definidas como: a) La erradicación de cultivos ilícitos, que generó la aspersión aérea con herbicidas y programas de erradicación manual y forzosa. b) El aumento de la capacidad de interdicción aérea, terrestre, fluvial y marítima, con el objetivo de controlar acciones asociadas con la industria ilícita, c) La extradición³³, como respuesta a la naturaleza transnacional del problema, ya que fue evidente la participación de las

³² (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pp. 10-12)

³³ Cabe recordar que el primer tratado de extradición firmado entre Colombia y Estados Unidos fue ratificado por el congreso a través de la ley 27 del 3 de Noviembre de 1980, el cual entro en vigencia en 1982 (Rocha, 2011, p.143)

organizaciones colombianas en todos los eslabones de la cadena de producción, d) La movilidad de la Fuerza Pública que permitió la adquisición y modernización de equipos, algunos de ellos orientados al aumento de la capacidad operativa y, e) El apoyo a la infraestructura, traducido en la construcción de batallones y creación de pistas.³⁴

2.1.ii.a2. Reactivación económica y social

La reactivación socioeconómica del PC se basó en la generación de oportunidades lícitas a los campesinos involucrados en la problemática, dentro de las actividades que caracterizaron al componente se destacan: los programas de Red de Apoyo Social (RAS) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA).

La ley ATPDEA es la extensión del ATPA que estipula tratamiento de libre arancel para ciertos productos anteriormente excluidos del ATPA, así como los que incluía el ATPA (...) El objetivo principal era la estimulación y creación de alternativas de empleo para sustituir la producción y tráfico ilícito de drogas, a través de la diversificación y aumento del comercio entre los países andinos y los Estados Unidos. Se basaba en el principio de la responsabilidad compartida: el problema mundial de las drogas requería cooperación tanto de los países consumidores, como de los países andinos en la lucha contra el tráfico y producción de las mismas.³⁵

La Red de Apoyo Social (RAS) se orientó en tres programas, a saber: *i.* Familias en acción, que otorgaba subsidios de educación, alimentación y salud, *ii.* Empleo en acción, que ofrecía empleos temporales por medio de obras de infraestructura y, *iii.* Jóvenes en Acción que brindaba cursos de capacitación.

Aunque este aspecto del PC se focalizó en atacar las raíces del fenómeno del tráfico de estupefacientes por medio de oportunidades de desarrollo alternativo, se

³⁴ (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pp. 13-27)

³⁵ (Ministerio de Justicia, Comercio y turismo, "Antecedentes –ATPDEA")

observa que el porcentaje de inversión destinado a la Reactivación económica y social fue precario.³⁶

2.1.ii.a3. Fortalecimiento Institucional

Este componente busco la recuperación del capital humano, físico y social de la población involucrada en la problemática a través del fortalecimiento de la justicia y el aumento de la capacidad de respuesta estatal.

El componente de Fortalecimiento Institucional se caracterizó por acciones referidas a temáticas como: *i.* El apoyo al sistema penal acusatorio en cuanto a capacitación, infraestructura tecnológica, planeación y modelos de gestión y fortalecimiento de las capacidades para la investigación criminal, *ii.* El acceso a la justicia de la población vulnerable a través de mecanismos que mejoren el acceso al servicio y generen valores de respeto y convivencia, *iii.* La inversión en los gobiernos locales para incrementar su transparencia y efectividad y, *iv.* La protección de los Derechos Humanos y del Derecho internacional Humanitario.

2.1.ii.a4. Desmovilización, desarme y reintegración

Este componente se enfocó en combatir la industria ilegal a través de la generación de espacios para la reincorporación de desmovilizados a la sociedad. Para lograr el éxito de esta estrategia se implementaron programas que buscaban alternativas en educación, empleo y tratamiento psicosocial.

Un balance sobre la efectividad del PC debe tener en cuenta los resultados de las actividades con mayor énfasis del programa. A pesar del inmenso esfuerzo del gobierno por reducir el número de cultivos de coca mediante intensas campañas de erradicación, el número de hectáreas cultivadas de esta planta no disminuyó de manera significativa, especialmente después del año 2003. Muchos estudios argumentan que además del fracaso de la estrategia de erradicación, ésta ha generado efectos colaterales, verbigracia, el desplazamiento de cultivos, el

³⁶ (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pp. 28-35)

fortalecimiento en la relación entre cultivadores y la guerrilla, y el aumento de violaciones de Derechos Humanos³⁷.

Por otra parte, a pesar del aumento de las incautaciones de precursores químicos y de cocaína entre los años 2000 y 2008, la evolución del precio en el tiempo de los productos de la hoja de coca se mantuvo estable.³⁸

2.1.ii.b. Unión Europea

La Unión Europea (UE), reconoció su responsabilidad frente al problema de la industria ilícita, ya sea como consumidor de drogas naturales o como productor y exportador de drogas sintéticas, por tal razón asumió una estrategia internacional 'antidroga' orientada a generar acciones equilibradas y multidisciplinarias, con el objetivo principal de disminuir el consumo en su territorio, cooperar con países productores para erradicar la oferta, además de evitar el desvío de precursores químicos y el blanqueo de dineros producto del narcotráfico.

Frente a la estrategia de la UE en materia de drogas se afirma que está enfocada sobre: los principios fundamentales del Derecho comunitario y en cada uno de sus aspectos, respeta los valores fundadores de la Unión: respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, la solidaridad, el Estado de derecho y los derechos humanos. (además) Pretende proteger la salud pública, ofrecer un nivel elevado de seguridad para el público en general y seguir un planteamiento del problema de la droga equilibrado e integrado (...) El problema de la droga se sufre en primer lugar a escala local y nacional, pero es un problema mundial que necesita tratarse en un contexto transnacional. En ese aspecto, la acción llevada a cabo a escala de la UE desempeña un papel importante. En términos generales, los esfuerzos de la UE se dirigen a la coordinación de todos los agentes participantes.³⁹

³⁷ (Coffin and Bigwood, [2001]. “[drug] eradication programs have exacerbated human right violations, strengthened undemocratic governments, and help forge alliances between guerrillas and peasant growers”, citado en Holmes. Gutiérrez. Curtin., 2002, p. 14) – Traducción propia.

³⁸ (Departamento Nacional de Planeación, 2006, pp.36-42)

³⁹ (Consejo de la Unión Europea, 2004)

La política antidroga de la UE se enfocó en tres ejes, discriminados de esta manera: *i.* La reducción de la demanda por medio de programas de prevención y tratamiento, con la idea de disminuir el consumo y los riesgos para la salud asociados con sustancias psicotrópicas, *ii.* La reducción de la oferta a través de la cooperación policial, aduanera y judicial, que busca una mayor eficacia en el control de los AVNE que participan en la producción y el tráfico de drogas ilegales y, *iii.* La cooperación internacional de la UE dirigida a disminuir la producción de drogas y su tráfico hacia Europa, apoyando el desarrollo de países productores.

En el '*Documento de Estrategia País*' elaborado en el 2007, la UE describe que: *i.* El gobierno colombiano busca restablecer su autoridad en regiones de dominio guerrillero o paramilitar, *ii.* Que el conflicto ha generado innumerables rehenes y desplazados y que existe un elevado índice de violaciones a los DD.HH. y el Derecho Internacional Humanitario y, *iii.* Que Colombia es el mayor productor de cocaína en el mundo.

La cooperación que la UE brindó a Colombia en materia de lucha contra las drogas se basó en: a) El apoyo a iniciativas de desarrollo alternativo como estrategia para el desmantelamiento del Crimen Organizado y, b) La promoción para la consecución de la paz. A corto plazo, la acción de la UE se tradujo en el aporte de asistencia a víctimas involucradas con la problemática; a mediano plazo, en la promoción de la paz local y nacional; y a largo plazo en el fortalecimiento del desarrollo, buscando la desaparición de las causas del conflicto armado.⁴⁰

Las formas de cooperación que la UE implementó en Colombia hacen parte de la lógica de apoyo a bloques de países. En este contexto debe ser entendido el dialogo político anual de alto nivel sobre Drogas Ilícitas con América Latina y el Caribe, implementado desde 1998 y que busca mecanismos de cooperación y coordinación de carácter técnico. También debe rescatarse el dialogo especializado de alto nivel sobre drogas con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que buscó generar intercambios de información, presentar programas nacionales y regionales, así

⁴⁰ (Laurent. en Gaviria y Uribe, 2011, pp. 180-184)

como discutir proyectos de cooperación. Entre los acuerdos actuales entre la CAN y la UE se destacan los programas DROSICAN y PRADICAN.⁴¹

Otra estrategia de cooperación de la UE para Colombia en materia de lucha contra la industria ilícita fue el ofrecimiento de un sistema de rebaja arancelaria para la comercialización de productos agrícolas e industriales. De esta manera se originó el programa SGP⁴² en 1991, que busco disuadir a los campesinos inmiscuidos en la industria ilegal para que se dedicaran al cultivo de productos legales. Posteriormente, este programa va a ser reemplazado por el SGP Plus, el cual es enfocado hacia los países en desarrollo, con el firme objetivo de cumplir con las condiciones internacionales sobre desarrollo laboral, desarrollo sostenible, derechos humanos, protección del medio ambiente y lucha antidroga. Sin embargo, ninguno de los dos proyectos fue relevante en materia de sustitución de cultivos y desarrollo sostenible, ya que en el marco del segundo proyecto dejaron de lado la pretensión inicial centrada en la lucha antidroga.^{43, 44}

Es importante resaltar que Colombia ha optado por compartir con Estados Unidos una perspectiva fundamentalmente represiva como estrategia para la lucha antidroga, por lo tanto se originó un desencuentro con las acciones de la UE, las cuales se enfocaron en la reducción de daños y la salud pública. El costo de oportunidad que generó la preferencia de Colombia por atacar la problemática bajo una estrategia represiva y aislar los ámbitos de cooperación ofrecidos por la UE, refleja una alta sensibilidad de interdependencia del Estado colombiano. Específicamente, la sensibilidad colombiana se generó porque el apoyo y reconocimiento internacional para la lucha antidroga dependieron de los recursos y lineamientos ofrecidos por Estados Unidos, principalmente.⁴⁵

⁴¹ (Arellana, 2009, pp. 25-26)

⁴² El SGP consistía en permitir la entrada al mercado común europeo sin arancel o con un arancel muy bajo, a una serie de productos lícitos de los países andinos que enfrentaban un alto costo de la lucha antidroga. (Laurent, En Gaviria. Uribe, p 192)

⁴³ (Laurent. en Gaviria y Uribe, 2011, pp.189-195)

⁴⁴ (Arellana, 2009, pp. 27-29)

⁴⁵ (Keohane. Nye, 1988 , pp. 26-28)

De esta manera, cabe afirmar que aunque la estrategia antidroga en Colombia había explorado diversos frentes, siempre mantuvo una preferencia por el modelo represivo, verbigracia, la implementación de estrategias unidimensionales y la priorización de la cooperación internacional con Estados Unidos.

El recorrido histórico realizado en este primer capítulo permite evidenciar múltiples vacíos en las estrategias antidroga, por lo cual valdría la pena explorar otro frente de apoyo dentro de la 'vía' internacional. Naciones Unidas aparecen como un actor multilateral que nos permite integrar las estrategias que han sido implementadas, con esperanza de llenar los faltantes de la estrategia antidroga, además de permitirnos ampliar la perspectiva de análisis para diseñar estrategias que respondan de manera diferente al reto que propone la industria ilegal y a sus múltiples campos de afectación.

3. LUCHA CONTRA LAS DROGAS ILÍCITAS EN LAS NACIONES UNIDAS

La problemática de las drogas ilícitas es reconocida como un tema fundamental en la agenda de las relaciones internacionales, tanto en el ámbito multilateral con el establecimiento de las estrategias de seguridad multidimensional, así como en las agendas nacionales de los Estados y sus estrategias de justicia y política criminal.

Cabe recordar, que el dominio de la cadena comercial de drogas, ha permitido a la criminalidad contar con la capacidad logística para intimidar a las instituciones legítimas e influir los valores sociales de varios países, incitando en muchas oportunidades a la cultura de ilegalidad.

Naciones Unidas, configuradas alrededor de principios e instituciones buscan ofrecer a los Estados espacios e instrumentos que armonicen sus acciones en aras de cumplir sus objetivos de paz y seguridad internacional. Keohane refiere sobre la importancia de un sistema internacional institucionalizado.

Un sistema internacional no institucionalizado carecería de expectativas y entendimientos. La coordinación sería imposible aún cuando existieran intereses comunes. La política en un sentido real sería desconocida y la interacción estatal tendría calidad de azarosa. (Keohane, 1993, p.19)

Debido a que el consumo y el tráfico ilícito de drogas afectan a una gran cantidad de países, Naciones Unidas desempeñan un rol determinante en la formulación de una estrategia multidisciplinaria y concertada para enfrentar la problemática. No obstante, es importante destacar que la eficacia de los programas antidroga que emprende dicha organización depende del nivel de compromiso y la voluntad política de los Estados miembro.

Por esto, se hace imperativo desarrollar dos aspectos en el presente capítulo: *i.* El por qué las drogas ilícitas representan una amenaza para la seguridad mundial en

Naciones Unidas e, *ii*. Identificar las herramientas que Naciones Unidas han ofrecido e implementado a través de sus documentos normativos, programas nacionales y/o regionales, además de las acciones de sus oficinas o agencias especializadas para tratar dicha temática.

Para Keohane (1993), las instituciones son “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (p.16). En este contexto, Naciones Unidas se definen como una institución con forma de organización intergubernamental caracterizada por estar deliberadamente establecida y diseñada por los Estados, además de tener reglas explícitas y asignaciones específicas de reglas a individuos y grupos. La Organización de las Naciones Unidas juega un rol determinante en las acciones de los Estados en contra de las drogas ilícitas, debido a que la institución no solo afecta los incentivos que perciben dichos Estados, sino que altera su comportamiento a través de la imposición de costos ante alternativas autónomas y desobligantes.⁴⁶

3.1 ¿Por qué las Drogas en Naciones Unidas?

El tráfico de estupefacientes y sustancias ilícitas representó un problema que afectaba de una u otra manera la mayoría de países, pese a los esfuerzos en disminución de demanda y oferta la problemática aumentó al punto de llegar a incluirse en la agenda global de seguridad de Naciones Unidas. Es imperativo recalcar que esta organización aborda el narcotráfico desde una perspectiva integral, atendiendo sus nexos con otras formas de criminalidad y las consecuencias nefastas que deja en la salud pública.

3.1.i. Drogas en la agenda de seguridad de Naciones Unidas

Ante el aumento de la peligrosidad del narcotráfico (producción y consumo), Naciones Unidas avizoró la necesidad de incluir la problemática en su agenda de seguridad, reconociéndola como una amenaza para la paz, la seguridad y

⁴⁶ (Keohane, 1993, p.20)

estabilidad de la humanidad. Aunque el narcotráfico se ha discutido bajo la forma de debate de casos particulares, el 8 de diciembre de 2009 quedó registrado por primera vez de manera formal las drogas y su tráfico, en la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Indudablemente, “las drogas no sólo están ganando la guerra, sino que han subido en la escala de valores de las grandes amenazas para la paz y la seguridad de la humanidad, lo que constituye el tema central que ocupa el Consejo de Seguridad” (Armenta, 2009)

Para la ONU y su Consejo de Seguridad, la forma más eficiente de atacar el problema es enfrentando esta actividad delincuencia de forma integral. Una de las estrategias prioritarias ha sido el desarrollo alternativo con el cual se esperó generar proyectos económicos para desincentivar los cultivos ilícitos, frente a este aspecto Armenta (2009) afirma: “ de la manera como los países productores de drogas, las autoridades antinarcóticos y las instancias internacionales de cooperación antidrogas enfoquen el asunto de la sustitución de los cultivos, dependerá el éxito o no de estos programas y su contribución en la lucha en contra del narcotráfico.”

Lastimosamente, la implementación del desarrollo alternativo en países como Colombia, donde además de producción ilícita de estupefacientes existe un conflicto armado, ha sido abordado con medidas de fuerza, sin proyectar la dimensión social del mismo.

Finalmente, el hecho de que la temática de las drogas entre formalmente a ser parte de la agenda global de seguridad de Naciones Unidas, soporta el costo de oportunidad en la decisión de orientar las políticas nacionales hacia un mecanismo unidimensional y represivo, o por el contrario, generar un ‘viraje’ que atienda otros aspectos decisivos para enfrentar el problema como son el desarrollo y la salud. En el capítulo ‘Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad’ del Informe del Grupo de alto nivel ‘*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*’, se afirma que la situación actual del mundo reviste nuevos retos para las Naciones Unidas:

Setenta años después, sabemos demasiado bien que las mayores amenazas a la seguridad con que nos enfrentamos hoy en día, y con que nos enfrentaremos en los decenios por venir, van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados. Estas amenazas comprenden la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación del medio ambiente; la guerra y la violencia internas; (...) el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. (...) El desafío central del siglo XXI es plasmar un concepto nuevo y más amplio, que sintetice todas esas vertientes de lo que significa la seguridad colectiva, y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes que se necesitan para un sistema de seguridad colectiva eficaz y equitativo. ⁴⁷

Esta lectura de la Organización que parte de un reconocimiento de la interrelación de las amenazas a la seguridad resulta aplicable al esfuerzo conjunto y articulado en los aspectos relacionados con la problemática de las drogas. Ahora bien, la noción de seguridad multidimensional comprende temas como, las estrategias de seguridad convencional, además de los mecanismos orientados a una agenda de desarrollo económico y de carácter preventivo.

3.1.ii. Delincuencia Organizada, Violencia y Drogas

Las drogas aparecen como fuente de financiamiento de la violencia, la delincuencia organizada y los conflictos armados. Ross (citado en Peceny y Durand, 2006) señala que la presencia de ciertos tipos de materiales (como los diamantes y las drogas ilícitas) pueden incidir en la duración de las guerras civiles, siempre y cuando se permita el acceso de estos a la parte 'débil' del conflicto, usualmente movimientos insurgentes.

Por su parte, Snyder (citado en Peceny y Durand, 2006) afirma que la naturaleza ilegal del narcotráfico produce dificultad en la creación de asociaciones público privadas estables. Cualquier Estado que ofrezca tolerancia en la producción de drogas ilícitas, se condena a sí mismo para ser visto como 'paria' por la comunidad internacional. Generalmente, ésta situación se genera debido a que los actores que

⁴⁷ (Asamblea general de las Naciones Unidas, 2004, p. 16)

controlan la industria ilícita (sean asociaciones público-privadas o exclusivamente privados) condicionan a los gobiernos a encarar presiones externas, ya sea para abatir la corrupción que se genera en un gobierno, o para que el Estado ataque a los actores privados que controlan el negocio ilícito.

3.1.iii, Consecuencias del Consumo

Aunque el tráfico de estupefacientes ataca profundamente a los jóvenes, quienes encuentran un atractivo en su experimentación, el uso social de las drogas ilícitas se ha tornado homogéneo y su problemática no está exenta de influenciar cualquier grupo social. Las razones por las cuales se consumen drogas son diversas y confusas, no obstante, existe la certeza de que perjudica enormemente aspectos como los valores morales, modos de vida y la economía familiar, lo que a posteriori causa daños en todas las instituciones sociales.⁴⁸

El inicio del consumo de estupefacientes en edades tempranas genera diversas limitantes en el desarrollo de la persona tales como el deterioro de la formación y el proceso normal de maduración, el decrecimiento de la capacidad y rendimiento en el aprendizaje y la vinculación a actividades poco recomendables asociadas al consumo. Otro factor importante para recalcar, es la relación entre las drogas y la delincuencia, muchas veces los consumidores envueltos en sus hábitos se ven impulsados a realizar cualquier cosa para obtener su sustancia preferida y satisfacerse.⁴⁹ En este aspecto, el estudio de Harriet de Wit⁵⁰ afirma que las secuelas por el consumo de droga perjudican la inhibición del proceso de decisión, generando en la persona mayor probabilidad de tomar comportamientos riesgosos.

Cabe resaltar que el aumento del consumo de drogas ilícitas y la disminución de la edad de inicio en el consumo de estas sustancias, es consecuencia de: *i.* La falta de articulación de estrategias integrales que aborden la producción *ii.* La falta de información sobre los daños de consumo, *iii.* La alta disponibilidad de

⁴⁸ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 1992, pp.17-20)

⁴⁹ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 1992, pp.43-49)

⁵⁰ (De Wit, H, 2009, pp.22-31)

estupefacientes que frustra cualquier esfuerzo de prevención y, *iv*. El carácter limitado de su represión.

3.2 Política y Estrategias de Naciones Unidas en contra de las drogas ilícitas

Robert Keohane (1993) define los Regímenes internacionales como “instituciones con reglas explícitas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales”⁵¹. En este contexto, cabe resaltar que las instituciones que luchan contra el narcotráfico, en este caso específico Naciones Unidas, se soportan en el régimen internacional de cooperación de la lucha contra las drogas ilícitas. Dicho régimen es conformado por diferentes convenciones internacionales, así como por los organismos encargados de vigilar su cumplimiento.

3.2.i. Del Ordenamiento Jurídico sobre el tráfico de drogas en Naciones Unidas

En el marco de Naciones Unidas, los tratados internacionales para la fiscalización de drogas poseen intereses para el control de las sustancias psicotrópicas. Con la aceptación de un Estado miembro, se genera un compromiso para que en su jurisdicción se aplique el tratado mediante leyes, medidas y controles administrativos.

El primer documento al que nos referimos es *la Convención sobre Estupefacientes de 1961*, realizada por la conferencia internacional en la ciudad de Nueva York; posteriormente modificada por el *Protocolo de 1972*. Las Naciones Unidas tenían tres objetivos con la transcripción de este documento, veamos: *i*. La codificación de normas de tratados multilaterales existentes en la materia, *ii*. Simplificar y modernizar los mecanismos de fiscalización, con la idea de aumentar los efectos de la actividad de la organización y, *iii*. Extender la fiscalización al cultivo de plantas que constituyen la materia prima de los estupefacientes naturales. Dentro de tales medidas, se dispuso: a) La inclusión de fiscalización de la cocaína, cannabis y el opio y, b) La fusión de la Comisión Central Permanente con el órgano de

⁵¹ (Keohane, 1993, p. 17)

Fiscalización de Estupefacientes, originándose una agencia, que se denominó la Junta Internacional de Estupefacientes –JIFE-.

El *Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1972* concertado en Viena, fortalece la Convención Única implementada en 1964 y se origina principalmente por la necesidad de: a) Aumentar los esfuerzos para impedir la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes y, b) Incrementar acciones de rehabilitación a drogodependientes, con la idea de generar alternativas a través del tratamiento, la educación y la reintegración social. Cabe resaltar, que el protocolo enfatiza las funciones de la JIFE, siendo estas: *i.* La fiscalización de los estupefacientes, apoyado en un convenio que establece las diferencias de consumo de estupefacientes con fines médicos o de abuso y, *ii.* Recomendar a organismos especializados a proporcionar asistencia técnica o financiera para que los miembros puedan cumplir con las obligaciones del tratado.^{52,53}

El *Convenio primigenio de 1971*, (que fue formalizado un año más tarde) sobre *Sustancias Psicotrópicas* aprobado en una Conferencia celebrada en Viena, atiende la preocupación por los efectos nocivos de drogas de tipo artificial tales como la anfetamina, sustancias hipnótico-sedantes y alucinógenos, con capacidad de crear dependencia y afectar el ánimo y comportamiento. Este Convenio regula la inspección de las existencias, registros y locales de los laboratorios y prohíbe la publicidad dirigida al público en general.⁵⁴

El documento normativo más reciente de las Naciones Unidas frente al problema de la industria ilegal, es la *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas* (1988); la promulgación de este documento es consecuencia del esfuerzo de los Estados que la aprobaron para atacar la problemática de manera integral, reconociendo su naturaleza multidimensional.

⁵² (Arellana, 2009, pp.31-32)

⁵³ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, 1992, pp. 73-77)

⁵⁴ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, 1992, pp. 77-79)

Esta Convención suscrita en Diciembre de 1988, se origina con la fiel disposición de castigar a los narcotraficantes a través de la privación del goce de sus ganancias ilegales y la privación de su libertad. De manera consecuente, la convención establece varias medidas para cumplir con sus objetivos, entre estas: a) El embargo preventivo, b) El decomiso de las utilidades y de bienes obtenidos en actividades ilícitas. c) El establecimiento de responsabilidad penal para todos los delitos relacionados con el narcotráfico y, d) La restricción de cualquier clase de protección al narcotraficante a través de la extradición o la asistencia jurídica mutua entre los Estados involucrados. Cabe resaltar que esta Convención introduce nuevas formas de cooperación, tales como el establecimiento de canales de comunicación, equipos conjuntos, intercambios de personal y de identidad, paradero de presuntos implicados de delitos tipificados y detección de movimiento de productos, bienes y estupefacientes.^{55, 56}

Si bien la normatividad de Naciones Unidas es importante para el tratamiento de la cadena del tráfico de drogas, el éxito de la materialización de su 'política' depende del diseño de estrategias integrales y coordinadas. En este contexto, cabe hacer mención de la última Resolución aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas⁵⁷ sobre *la Cooperación internacional contra el problema mundial de las Drogas*, donde se reconoce la importancia de la cooperación internacional basada en la responsabilidad compartida y en un enfoque integral y equilibrado para generar estrategias sostenibles de control de cultivos ilícitos. Dichas estrategias de control incluyen programas de desarrollo alternativo, de prevención, así como medidas de erradicación y aplicación de la ley.

De la misma manera, se solicita a UNODC⁵⁸ apoyo y acompañamiento a los Estados miembros en su lucha en contra del narcotráfico. Específicamente se hace referencia al control de actividades conexas como el blanqueo de dinero y el aumento de la capacidad de lucha en contra la delincuencia organizada.

⁵⁵ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, 1992, pp. 84-85)

⁵⁶ (Ministerio de Justicia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992, pp. 47- 100)

⁵⁷ (Asamblea General de Naciones Unidas, 2013)

⁵⁸ United Nations Office of Drugs and Crime

3.2.ii. Apoyo integral de los organismos especializados de Naciones Unidas

Las principales actividades de los organismos especializados de Naciones Unidas se caracterizan por la promoción de la seguridad regional, la priorización de la justicia criminal y el ofrecimiento de asistencia enfocada a fortalecer la ley.

3.2.ii.a. UNODC y el Crimen Organizado Transnacional

La Oficina de Naciones Unidas en contra de las Drogas y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) está comprometida con el logro de la salud, la seguridad y la justicia de la población vinculada con las drogas ilícitas y el crimen organizado, para ello se precisan respuestas coordinadas e integradas para combatir la capacidad de adaptación del crimen.⁵⁹ La UNODC brinda asesoramiento y asistencia enfocada en: a) Investigación basada en evidencia fiable para informar y apoyar decisiones políticas y operativas, b) Apoyo legislativo y jurídico para fortalecer las instituciones de justicia penal y el Estado de Derecho y, c) Fijación de normas para promover y establecer las mejores prácticas, con el objetivo de mejorar la capacidad de los gobiernos en pro de construir y mantener sociedades seguras y estables.⁶⁰

3.2.ii.b, Fortalecimiento Judicial y de Seguridad

Las Naciones Unidas buscan aplicar herramientas eficaces para fortalecer las instituciones que administran justicia. UNODC aporta recursos a la investigación y análisis para desarrollar indicadores y herramientas de medición y seguimiento para observar las tendencias de la delincuencia. A pesar de que la recopilación de datos e información sobre el crimen es difícil, ésta oficina trabaja para aumentar el dominio de información de los gobiernos y las instituciones internacionales.

Debido a la inestabilidad regional e inseguridad global, la estrategia de las Naciones Unidas se orienta a construir puentes interregionales dentro y entre las regiones, con el propósito de aplicar la ley común y promover enfoques integrados para reforzar la estabilidad, la legalidad y el desarrollo.⁶¹

⁵⁹ (UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, pp.12-14)

⁶⁰ (UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, pp.13-14)

⁶¹ (UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, pp.17-33)

3.2.ii.c. Integridad y Transparencia

UNODC promueve asistencia técnica para garantizar la integridad judicial, mejorar la legislación, compartir buenas prácticas y desarrollar estrategias para luchar eficazmente contra la corrupción. Cabe resaltar que para las Naciones Unidas, la sociedad civil es un actor fundamental para el cambio, ya que tienen la capacidad de presionar a gobiernos y empresas al actuar como veedores y educadores públicos.

Esta oficina implementa estrategias para fortalecer la capacidad de detectar, incautar y decomisar el producto del delito y para prevenir la financiación del terrorismo y la insurgencia. Se ofrece a los Estados miembros unas herramientas de software especializado para la aplicación de la ley, dirigido a fiscales, tribunales, agencias reguladoras y unidades nacionales de inteligencia financiera.

3.2.ii.d. Salud Pública

Los esfuerzos de las Naciones Unidas en la prevención de drogas, tratamiento y rehabilitación, se centran en la disminución de la vulnerabilidad entre los grupos de riesgo, tales como los menores de edad, las mujeres, los jóvenes, la población carcelaria, las personas víctimas de trata de personas y la población con SIDA. También se lleva a cabo investigaciones para comprender mejor lo que hace a las personas vulnerables a la adicción a sustancias ilícitas.⁶²

Los instrumentos institucionales y normativos implementados por Naciones Unidas, evidencian el interés por abordar la problemática de las drogas ilícitas y sus vínculos con otros crímenes de una manera integral y atendiendo las diferentes aristas que representa la seguridad multidimensional.

En el marco de la cooperación ofrecida por Naciones Unidas en contra de las drogas ilícitas, Colombia ha sido destinatario de apoyo económico y técnico; además, el Estado ha jugado un rol activo e importante en la intención de acoger las disposiciones de esta organización. En la exposición de motivos del proyecto de ley

⁶² (UNODC United Nations Office on Drugs and Crime, 2010, pp.35-52)

para la aprobación de la 'Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas' de 1988,⁶³ se afirmaba que:

El Gobierno colombiano ha insistido en que el narcotráfico es un delito de carácter integral, es decir, que abarca la demanda, producción y tráfico de drogas ilícitas, la desviación ilegal de precursores químicos, el tráfico de armas y el lavado de dinero. Su naturaleza, por esta misma razón, es multilateral ya que todos los países del mundo – en mayor o menor grado se encuentran involucrados con alguna de las manifestaciones de este problema. Es en ese sentido, que toda la comunidad mundial tiene una responsabilidad compartida dentro de este problema y que es indispensable la cooperación internacional para alcanzar la victoria definitiva sobre este flagelo. (...)⁶⁴

En este contexto, se hace preciso analizar la forma en que Naciones Unidas ofreció a Colombia cooperación en la lucha antidroga y la apropiación que el Estado hizo de estos instrumentos. Por lo tanto el siguiente capítulo abordará algunos de los proyectos implementados en el país, además de la incidencia e impacto de estos mecanismos sobre la problemática en concordancia con la visión integral que define a la organización.

⁶³ (Ministerio de Justicia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992, pp. 5-43)

⁶⁴ (Ministerio de Justicia. Ministerio de Relaciones Exteriores, 1992, p.6)

4. AGENDA DE NACIONES UNIDAS EN LA LUCHA ANTIDROGA EN COLOMBIA

De acuerdo con la aprobación de la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, los convenios y declaraciones que la Organización ha propuesto, se reconoció que las acciones en contra del tráfico de drogas deben plantearse en el marco de un concepto de responsabilidad común y un enfoque integral. El resultado del trabajo que realiza Naciones Unidas en Colombia a través de diferentes agencias especializadas, programas inter-agenciales, organismos aliados y oficinas de Secretaría, son fundamentales para la promoción de diversos proyectos integrales y coordinados⁶⁵.

Dentro de las oficinas más relevantes de Naciones Unidas en Colombia podemos destacar: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, el Programa de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios –OCHA-, El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos –ONUHABITAT-, y la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OACNUDH-. Dentro de la agenda que tiene la ONU en Colombia para la lucha antidroga, sobresale el mecanismo creado por la organización especializada en la atención a las drogas ilícitas en Colombia, ésta es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC-.⁶⁶

En cuanto a la función específica de la oficina se expresa que “trabaja con los Estados y la sociedad civil para prevenir que las drogas y el delito amenacen la seguridad, la paz y las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos.⁶⁷

Este mandato pone en evidencia la integralidad de su enfoque en la definición de acciones en la lucha contra las drogas ilícitas.

⁶⁵ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, p.73)

⁶⁶ United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC-, por sus siglas en ingles.

⁶⁷ (UNODC United Nations Office of Drugs and Crime, Mandato de UNODC en Colombia)

4.1 Naciones Unidas y Colombia: Funciones y Percepciones.

El Estado colombiano entendió al tráfico de drogas ilícitas como la principal fuente de recursos de los AVNE, señalando a las organizaciones criminales como las “optimizadoras” del negocio ilegal. Dichas organizaciones lograron convertirse en un peligro para el país, transformándose a través del tiempo con el objetivo de obviar la acción del Estado.

El gobierno colombiano a través de su *Plan de Desarrollo: Prosperidad Para Todos*, propuso un enfoque multidimensional para combatir el narcotráfico y de esta manera generar el ‘desmantelamiento’ del crimen organizado. En la estrategia en contra del tráfico de narcóticos se plantearon dos estrategias a desarrollar: a) El fortalecimiento de la Fuerza Pública y las agencias de seguridad del Estado y, b) Generar una política integral que permita fortalecer la institucionalidad, dentro de los esfuerzos propuestos se mencionan medidas de prevención, rehabilitación, y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional⁶⁸.

El gobierno propuso la Política de Consolidación Territorial⁶⁹, la cual buscaba generar una mayor presencia del Estado en regiones afectadas por los AVNE y el Narcotráfico, con la idea de establecer las condiciones para la prosperidad y el respeto de los derechos fundamentales. Sus objetivos fueron: a) Consolidar los avances en materia de seguridad y aportar a la construcción de la paz y, b) Contribuir a establecer las condiciones para la terminación del conflicto armado y los cultivos ilícitos.⁷⁰

Dentro del Plan de Acción de la política de la Unidad Administrativa Especial de Consolidación Territorial se incluyeron las estrategias de Microfocalización⁷¹ y Macrofocalización⁷², esta última propuso generar un ‘tejido de alianzas estratégicas’

⁶⁸ (Departamento Nacional de Planeación, 2011, pp.393-396)

⁶⁹ (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p.395)

⁷⁰ (Departamento para la Prosperidad Nacional, Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial)

⁷¹ Consiste en análisis regionales y locales dentro y fuera de las zonas de consolidación para selección previa de zonas a intervenir, acuerdos territoriales, modalidades de intervención y compromisos de comunidades y actores regionales (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p.69)

⁷² Los resultados de Microfocalización serán valorados a nivel nacional con el fin de priorizar la intervención, teniendo en cuenta la afectación por cultivos ilícitos, la voluntariedad política de los gobiernos nacionales, la

con diferentes órganos del Estado y la comunidad internacional para atender la población vulnerable ante el negocio ilícito.⁷³

Por su parte, UNODC desempeña dos funciones en Colombia: una, como asesor político en el tema de fiscalización, debido a que es vocero de las Naciones Unidas y sus tres convenciones sobre drogas, y la otra, como agencia de cooperación en áreas como el desarrollo alternativo, la prevención, rehabilitación y el apoyo a la justicia.

Colombia tomó un rol participativo ante la comunidad internacional en el ámbito de la lucha antidroga y ha proyectado e implementado la noción de responsabilidad compartida. La coincidencia de Colombia y Naciones Unidas en la visión frente al tráfico de drogas se caracterizó por definir la problemática como una realidad de impacto transnacional que ha promocionado vínculos permanentes entre UNODC y entidades oficiales del país; así mismo, fue base para la promoción de proyectos regionales en temas como la cooperación judicial entre Estados latinoamericanos, los cuales propusieron facilitar los procesos de extradición y confiscación de bienes.⁷⁴

4.2 Reducción de Oferta

Las instituciones en Colombia fueron débiles frente a las acciones de los AVNE, incidiendo generalmente en respuestas represivas por parte del Estado y estimulando en la percepción de inseguridad ciudadana; dentro de las medidas de reducción de oferta se han priorizado aquellas que conciernen a la fiscalización de sustancias ilícitas, el fortalecimiento institucional y los cambios del marco legal frente a la problemática.⁷⁵

En el año de 1985, UNODC por primera vez, puso en marcha la política más relevante de desarrollo alternativo en contra de los cultivos ilícitos, implementada

valoración de la seguridad y las fuentes de recursos disponibles (Departamento Nacional de Planeación , 2011, p.69)

⁷³ Departamento Nacional de Planeación , 2011, p.69)

⁷⁴ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, pp.60-64)

⁷⁵ (Rocha, 2011,pp.139-140)

en el departamento del Cauca. En un comienzo su desarrollo se enfocó únicamente en la sustitución de cultivos, sin embargo, hacia finales de la década se implementaron nuevos proyectos que extendieron sus operaciones al desarrollo rural integrado. Esta transformación en las acciones de desarrollo alternativo generó un cambio en el concepto de la política, toda vez que en varias partes del mundo habían detectado la ineficiencia del concepto de “sustitución”, debido a que no generaba condiciones para el desarrollo de alternativas lícitas, tales como infraestructura, almacenamiento, comercialización y transporte.⁷⁶

4.2.i. El desarrollo alternativo

La perspectiva de las Naciones Unidas frente al desarrollo alternativo se basaba en el supuesto de que la sociedad campesina involucrada cambiaría su cultivo ilícito por una alternativa socioeconómica productiva. El Desarrollo Alternativo manejaba múltiples propuestas de intervención como muestra de su voluntariedad integral, entre ellas estaban:

la reconstrucción del tejido social, afectado por la economía ilícita y la distorsión de valores que esto genera; la identificación de polos de desarrollo económico, acordes con las condiciones regionales, y la construcción y fortalecimiento de una institucionalidad capaz de ser soporte e interlocutor de comunidades. (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización de Drogas, 2000, p.66)

El primer programa de la UNODC implementado en el país resultó exitoso; a través de asistencia técnica y financiera se logró la reducción de más de la mitad de los cultivos de arbusto de coca en el territorio del proyecto. El resultado de un proyecto piloto en Cauca motivó que la estrategia se replicara en el *Plan Nacional para la Superación del Problema de las Drogas*, el cual se implementaría en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Putumayo.

Dichos proyectos fueron ciertamente enriquecedores gracias a que permitieron identificar la importancia que tienen los procesos organizativos en la consolidación

⁷⁶ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, p. 65)

de economías campesinas y la necesidad de generar propuestas productivas a nivel regional en el sector primario, en el procesamiento y la comercialización.

A mediados de la década de los noventa, se establecieron varias organizaciones que trabajan en la consolidación de proyectos productivos regionales, además se fortalecieron las Unidades Municipales de Asistencia técnica Agropecuaria (UMATA), encargadas de brindar soporte técnico a proyectos de desarrollo alternativo.

Para 1994 el Consejo de Política Económica y Social (CONPES) convirtió el Desarrollo Alternativo como política nacional, creando así el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), el cual se enfoca en las experiencias que obtuvieron los proyectos liderados por UNODC. Con la puesta en marcha de este plan, el gobierno se hizo cargo de las acciones anteriormente coordinadas por UNODC y para 1996 la responsabilidad total del desarrollo alternativo es asumida por el Estado.⁷⁷

4.2.ii. Estrategias actuales: Avances y retos

En la Política de Consolidación Territorial (PNCT), se utilizó la información histórica de los censos y estudios de campo del programa SIMCI⁷⁸, con la idea de apoyar la Macrofocalización de las zonas intervenidas en relación con los cultivos ilícitos. Los propósitos de la implementación del PNCT se orientaron a encontrar condiciones para controlar institucionalmente las zonas intervenidas, mejorar la participación ciudadana y propiciar su integración a la economía lícita; sus áreas estratégicas fueron el desarrollo económico, el desarrollo social, la justicia, la gobernabilidad y el ordenamiento de la propiedad.

Una de las estrategias relevantes fue el Programa de Familias Guardabosques-PFGB-, el cual consiste en la firma de un contrato entre familias y gobierno, en donde los campesinos se comprometen a erradicar los cultivos ilícitos existentes de manera voluntaria, a no sembrar o resembrar, a no ejecutar labores conexas a

⁷⁷ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, pp. 61-70)

⁷⁸ Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos

estas actividades y acompañar las acciones que ofrece el programa; por su parte, el gobierno se compromete a brindar un acompañamiento integral y a transferir a cada familia beneficiaria un incentivo condicionado cada cuatro meses, durante año y medio⁷⁹. Esta acción buscó generar oportunidades lícitas a través del desarrollo de aspectos como la seguridad alimentaria y el apoyo a proyectos agroforestales y agrícolas.⁸⁰

En el PFGB se invirtieron \$1.090 billones de pesos, atendiendo a 122.991 familias en 26 departamentos y 139 municipios. En cuanto a la posibilidad 'condicionada' para ingresar al programa, solo una tercera parte de los beneficiarios con cultivos ilícitos se sintieron motivados a erradicar en las fases I y II, consecuencia de la falta de confianza histórica e incapacidad estatal para responder con las necesidades de la población.

A pesar de la continuidad del programa, el porcentaje de familias que erradicaron para entrar al PFGB ha tenido un comportamiento irregular (Tabla *ii*). Para los proyectos productivos sostenibles de las primeras cinco fases del PFGB, más del 80% de la población adscrita manifestó estar vinculada a actividades agro productivas, sin embargo, para las fases VI y VII el porcentaje de familias vinculadas a los proyectos productivos disminuyó, lo que aumentó la vulnerabilidad para reincidir en la industria ilegal (Tabla *iii*). La evaluación de los ingresos mensuales por concepto de actividades económicas entre las fases I y V son equivalentes a un salario mínimo legal vigente y en líneas generales, no es significativamente diferente al ingreso de la población no intervenida.

Un factor importante para el proceso de desvinculación entre la población vulnerada y las actividades ilícitas es la inversión del incentivo condicionado en la compra de tierras, ya que induce a un mayor arraigo al lugar de residencia y aumenta la responsabilidad patrimonial con el medio. La mayoría de familias beneficiarias inscribió predios propios sin una escritura pública registrada, encontrándose en

⁷⁹ (UNODC United Nations Office in Drugs and Crime, 2012, pp.70-73)

⁸⁰ (Arellana, 2009, p.40)

calidad de poseedores⁸¹; en este aspecto, los cierres de cada fase del programa mostraron un aumento importante en la apropiación de buena fe de los predios, lo que indica que se realizaron grandes esfuerzos para comprar o legalizar la tierra que usufructuaban. (Tabla iv). Aunque no todas las compras de tierras se pueden atribuir a los incentivos ofrecidos por el PFGB, durante el transcurso del programa se estima que 29.093 Familias Guardabosques adquirieron 100.87 hectáreas de tierra (Tabla v), cabe resaltar, que el PFGB presentó un proceso activo de titulación, con una tendencia creciente. (Tabla vi)

Otro limitante del programa radicaba en que la mayoría de los predios inscritos eran minifundios, de hecho en cada fase por lo menos el 44% de las familias inscribieron predios que no superaban las 3 hectáreas de extensión, sin contar con las condiciones agroecológicas particulares que en muchas ocasiones limitaban las líneas productivas promovidas por el PFGB.

Otra cuestión importante a destacar es que el programa también incluía un componente de seguridad alimentaria, comprobándose que en cada una de las fases más del 86% de las familias vinculadas desarrolló actividades de autoconsumo, cabe resaltar la importancia que tienen estas actividades durante las etapas de establecimiento y sostenimiento de los proyectos.

En conclusión, se encontró que el PFGB tuvo dificultades para garantizar la erradicación previa en las comunidades de mayor densidad de cultivos ilícitos y presencia de AVNE, lo que llevó al programa a actuar en zonas de menor densidad de cultivos. Se rescata la utilidad de los procesos de acompañamiento para el adecuado uso del incentivo en inversiones productivas y para la generación de esquemas de asociatividad, sin embargo las organizaciones vinculadas a los programas deben aumentar su institucionalidad conforme el marco legal colombiano.

⁸¹ Poseedor: Se refiere a la persona que detenta la tenencia de una cosa determinada, con ánimo de señor y dueño. Para que se tipifique la posesión, el Derecho exige la presencia de dos elementos: el corpus, el elemento material u objetivo; y el animus, elemento intencional o subjetivo, consistente en comportarse como propietario. (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito- UNODC, 2011, p. 24)

La Erradicación Manual Forzosa se manejó desde la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial, su operación se realizó por medio de Grupos Móviles de Erradicación –GME-, con acompañamiento de la Fuerza Pública y son certificados por la UNODC desde 2007. El GME tenía como objetivo evitar la expansión de los cultivos ilícitos a zonas de reserva campesinas y parques naturales, el proyecto fue conformado por campesinos y constituyó una alternativa de empleo, una opción para personas involucradas en el negocio ilegal.

El GME demuestra unos resultados aceptables en la reducción de cultivos ilícitos. Entre el 2005 y 2010, el programa se responsabilizó de un total de 280.738 hectáreas, siendo el año 2008 el más fructífero con casi 85.000 hectáreas erradicadas. En cuanto a la eficacia del GME, se demostró que el comportamiento del área erradicada ha sido directamente proporcional a la cantidad de fondos que le han sido destinados (Tabla *vii*). En general, se encontró que el GME fue una estrategia efectiva para la erradicación de ilícitos, ya que los porcentajes de resiembra son mayores para la aspersión aérea que para la erradicación manual, sin embargo, no existió una coordinación efectiva en el acompañamiento institucional que garantizara la seguridad de los miembros del proyecto.

El Programa de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –PMCI- promovió la implementación de metodologías para la recolección y análisis de datos, con la finalidad de aumentar la capacidad de los gobiernos para monitorear los cultivos ilícitos en su territorio, así como para apoyar la cooperación y asistencia internacional para supervisar la evolución de ésta.^{82, 83}

La efectividad del PMCI disminuyó a través del tiempo, debido a que la industria ilegal ha sacado provecho de las dificultades propias de los medios satelitales para la detección de cultivos. Los nuevos esquemas de producción ilegal se focalizaron en el fraccionamiento y dispersión de plantaciones, el desarrollo en sombrío y el

⁸² El enfoque de monitoreo del PMCI incluye áreas especiales como ecosistemas frágiles, Parques naturales, Territorios Indígenas, expansión de frontera agrícola, procesos de deforestación, además de proveer apoyo a programas de desarrollo alternativo (Oficina de las Drogas de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2012, pp.70-73)

⁸³ (UNODC United Nations Office in Drugs and Crime, 2012, p.9)

desplazamiento a zonas de alta nubosidad. Sin embargo, a pesar de que la ‘atomización’ de los cultivos ilícitos ha incrementado los costos del GME, el proyecto siguió siendo una alternativa costo-oportunidad efectiva para atacar el negocio ilícito.

4.3 Atención a la Justicia

Desde la década de los noventas, UNODC brinda asistencia técnica para fortalecer las instituciones judiciales y el desarrollo del régimen legislativo colombiano; por medio de este apoyo, se pretendía mejorar la capacidad del gobierno frente a los AVNE. El enfoque de UNODC se fundamenta en los tratados que ha ratificado y convenciones que ha suscrito Colombia y representa la base política para realizar actividades en Colombia. Sin embargo, es preciso recordar que las Naciones Unidas prevé un éxito frente a la ilegalidad solo si se asegura un nivel de coherencia e integralidad en las políticas antinarcóticos.

El análisis y tratamiento de la justicia es importante para la lucha antidrogas en Colombia por dos factores: primero, porque el fortalecimiento de la justicia y en consecuencia la efectividad para el juzgamiento y sanción de delitos de tráfico de drogas se convierte en un instrumento de disuasión para la comisión de los mismos. El segundo factor es que la justicia se convierta en una herramienta más dentro de la estrategia de confrontación multidimensional del problema.

UNODC ha desarrollado estrategias de asesoría, asistencia técnica y capacitación en el sector de justicia colombiano. Organismos tales como el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General de la Nación han recibido capacitación en pro de reforzar mecanismos de investigación científica e instrumentos judiciales. La asistencia de UNODC en el aspecto judicial se orientó a la creación de redes de información y documentación para mejorar el control a la cadena del tráfico de estupefacientes.

También, UNODC trabajó junto al gobierno en la capacitación de técnicos y dotación de laboratorios forenses del Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación, los cuales se enfocaron únicamente en el análisis de tráfico de drogas

y precursores; este proyecto pretendió generar pruebas exactas en situaciones determinadas que mejoraran la eficacia y el monitoreo sobre el negocio ilícito.

Como elemento de ‘consolidación’ de las actividades de apoyo judicial anteriormente descritas, se promovió un programa de educación para el control de drogas y precursores en el cual se incluyó diversos organismos estatales; el programa se propuso fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante el tráfico de estupefacientes, específicamente en el campo de investigación judicial y penal.⁸⁴

Finalmente, en el Plan Nacional de Desarrollo (2010- 2014) se propuso como meta continuar con el fortalecimiento y modernización de las acciones de inteligencia y contrainteligencia de los organismos de seguridad del Estado; del mismo modo, pretendió promover la cooperación internacional en áreas de inteligencia y lucha antidroga, la idea se basaba en fortalecer vínculos con agencias de seguridad y de inteligencia internacional, ofreciendo asistencia a aquellos Estados que lo requirieran.⁸⁵

4.4 Reducción de Demanda

Aunque siempre ha estado enfocado en atacar la producción y el tráfico, Colombia no es ajena al aumento de la demanda de drogas. Con el apoyo a varios proyectos implementados por el gobierno a través del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) y los Ministerios de Salud y Educación, UNODC ha buscado la institucionalización de los programas de prevención en el país a través de su continuidad e incorporación a estrategias nacionales de educación, salud y justicia.

La experiencia y los resultados del trabajo conjunto de UNODC y el Estado facilitaron una política nacional sobre el tema de la demanda de estupefacientes, particularmente en la prevención y rehabilitación de adictos. La dinámica del Narcotráfico, su avance, los cambios de enfoque en su abordaje y el vacío de un ejecutor de políticas antidroga y de un interlocutor internacional en dicho aspecto, condujeron a la creación de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), que

⁸⁴ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, pp.73-78)

⁸⁵ (Departamento Nacional de Planeación, 2011, p.397)

desde principios de los noventa tomo las riendas de las políticas en contra de demanda de drogas en el país; dicha entidad analizó la experiencia de Colombia frente a la problemática de drogas y los aportes internacionales, para luego promocionar un marco interpretativo del 'fenómeno', llamado el *Plan Nacional Compromiso de Colombia Frente al problema Mundial de la Drogas*⁸⁶.

Con el cambio del manejo institucional para la demanda de narcóticos, se establecieron nuevos lineamientos y acciones basadas en abordar la temática de manera integrada. A través de la prevención, el tratamiento y la reinserción social se buscó fortalecer los valores solidarios y culturales, con la idea de promover un modelo de vida alejado del consumo de estupefacientes.

El nuevo concepto integral, buscaba la promoción humana, la creación de espacios de participación y organización ciudadana, el fortalecimiento de las potencialidades individuales y colectivas para la consecución de objetivos afirmativos y de valores que regulen la convivencia. Implica (...) identificar vacíos de desarrollo individual, familiar y comunitario, reducir la vulnerabilidad y ampliar la capacidad de generar alternativas frente a los factores asociados con el fenómeno de las drogas en todas sus expresiones. (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización internacional de Drogas, 2000, pp.83-84).

En la institucionalización de la prevención y rehabilitación, UNODC buscó como principal objetivo la estabilización de la metodología y el trabajo preventivo, como compromiso permanente del Estado. En pos de éste objetivo, UNODC apoyó proyectos como las Casas de la Juventud, que buscaron generar nuevas alternativas de vida y ENLACE, como estrategia de comunicación.⁸⁷

Actualmente, tal como ha sucedido en todos los países de la región, el consumo de drogas ilícitas en Colombia ha aumentado. Entre 1996 y 2008, el porcentaje de personas que confesó haber consumido alguna droga en su vida paso del 5% al

⁸⁶ El Plan Nacional Compromiso de Colombia Frente al problema Mundial de la Drogas se basa en una concepción de tratamiento integral que atiende las diversas causas del problema. (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, pp.82-83)

⁸⁷ (Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, 2000, pp.81-87)

8.7%.(Tabla *viii*). De la misma manera, la edad de inicio del consumo de drogas ha venido disminuyendo ligeramente. Sin embargo, cabe aclarar que para el caso colombiano, no se ha encontrado ninguna evidencia estadística que indique que la despenalización de la dosis personal ha llevado a un cambio considerable en el consumo de sustancias psicoactivas en el país⁸⁸.

En conclusión, durante los últimos treinta años la prevención del consumo de sustancias psicoactivas no recibió la atención que merecía; salvo los proyectos desarrollados en el gobierno de Andrés Pastrana, solo se han generado actividades puntuales o campañas de corto alcance, con una probabilidad nula de producir un impacto efectivo. Con la aprobación de la ley 1566 del 2012 se refuerza la posición de la despenalización y se establece que el Estado debe responsabilizarse de la atención que requieran las personas que consumen sustancias psicoactivas.

Se encontraron varias fortalezas en los programas promovidos por Naciones Unidas, tal como la capacidad de adaptación en el diseño del PFGB, ya que los ajustes realizados durante cada fase generaron mejores opciones lícitas de ingreso y promovieron las capacidades de los productores y sus organizaciones; por otra parte, la continuidad relativa de los programas incidieron en la mejora de los índices de cultura de legalidad y confianza en la población beneficiaria.

Sin embargo, los programas de desarrollo alternativo tuvieron dificultades de implementación. Algunos proyectos se han concentrado en lugares de baja densidad de cultivos, obligando a cambiar el objetivo original de recuperación y conservación ambiental en zonas de frontera agrícola por acciones preventivas o de contención; del mismo modo, a pesar de que existen proyectos con una efectividad demostrada, tal como el GME, no se contó con una articulación institucional para su acompañamiento y seguridad.

Aquellos programas que tratan la prevención, la rehabilitación y el desarrollo alternativo se han implementado como respuesta a una situación coyuntural o como mecanismo paliativo de las estrategias militares y represivas implementadas, pero

⁸⁸ (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2013, p. 21)

nunca como una política coherente y seria. Específicamente, las respuestas Estatales dirigidas a la prevención y a la salud pública han sido efímeras y se caracterizaron por tener cambios reiterativos en un plazo corto. Las políticas de desarrollo alternativo han tenido un alcance limitado, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos –SIMCI-, aún existen 63.000 familias vinculadas al cultivo de drogas.

La valoración de los proyectos trabajados desde la lógica de Naciones Unidas y con el acompañamiento técnico de su agencia UNODC pone en evidencia que pese a algunos avances, el Estado colombiano sigue teniendo como prioridad las estrategias de carácter reactivo, que corresponden a la visión de Estados Unidos en la materia.

5. CONCLUSIONES

En Colombia el tráfico de drogas ha tenido una importancia fundamental debido a su impacto sobre la dinámica económica y los valores sociales y políticos del país. Además, porque se convirtió en un factor determinante para el sostenimiento de los AVNE y el conflicto armado. A pesar de los esfuerzos institucionales realizados a lo largo de más de cincuenta años, no se ha materializado una política eficaz en contra del tráfico de drogas. En este contexto, se hizo pertinente analizar la naturaleza de las estrategias de lucha antidroga en Colombia a través de la observación, el comportamiento de los proyectos y las acciones implementadas; de esta forma se reconoció la importancia de emplear un enfoque integral que fuera capaz de generar mayor efectividad en su respuesta al narcotráfico.

En búsqueda de un enfoque de éste tipo, se analizó la forma en que Naciones Unidas aborda esta problemática, para posteriormente indagar sobre la incidencia de los mecanismos integrales y coordinados que ofrecía esta organización en la política antidroga del país; con la idea de confirmar que la implementación de dichos mecanismos por parte de la institucionalidad colombiana no se han realizado de forma articulada, ni fueron prioridad en las respuestas de Estado ni han estado basados en una comprensión amplia de la lucha antidroga. Se determina que la materialización de la lucha contra la problemática se centró en la tradición represiva y prohibicionista, que ha promovido acciones basadas en la fiscalización de estupefacientes, entre otros; ésta tendencia que ha caracterizado la política antidroga en Colombia, hace que la perspectiva de las Naciones Unidas no haya podido ser integrada a su lucha.

Han sido muchas las estrategias desarrolladas desde los inicios de la industria ilegal, para lo cual el Estado colombiano ha volcado esfuerzos institucionales y ha desarrollado 'esquemas de cooperación' internacionales como parte estratégica para contrarrestar el tráfico de drogas. La efectividad de las mismas varió en sus diferentes ámbitos de impacto, debido a la ausencia de articulación e integralidad en el análisis de la problemática.

Al respecto, se dispone de evidencia para Colombia de que la creación de oportunidades económicas y la mejora en las condiciones de seguridad ofrecen sinergias en los esfuerzos en contra de los cultivos de coca (...) mediante la implementación de un modelo de panel dinámico se evaluó el impacto sobre el área de coca de las políticas de erradicación, desarrollo alternativo e interdicción, controlando por la vulnerabilidad de la población a la coca para el periodo 2000-2007. Las simulaciones allí realizadas muestran que los aumentos (46%) en cada uno de los instrumentos de política reduciría el área de coca, pero con resultados inferiores a una acción integral. (...) Los mayores efectos individuales corresponderían a las políticas de reducción de la vulnerabilidad de la población y al desarrollo alternativo con 72% y 69%, respectivamente.⁸⁹

El esquema de cooperación internacional que se desarrolló tanto en lo multilateral como en lo bilateral, dio primacía a este último. El apoyo internacional que recibió Colombia se enmarcó principalmente en una relación de interdependencia con Estados Unidos; en consecuencia, el apoyo ofrecido fue condicionado a la defensa exclusiva de los intereses del cooperante, persuadiendo los lineamientos antidroga colombianos para ejecutar estrategias fundamentalmente represivas. En el marco de la cooperación entre estos dos Estados, el 'Plan Colombia'- PC- constituyó uno de los principales instrumentos; sus objetivos se plasmaron en cuatro componentes: *i.* La lucha contra el problema mundial de las drogas y el crimen organizado, el cual propuso la reducción del cultivo de narcóticos en un 50%. *ii.* La Reactivación Económica y Social, que buscó la promoción de alternativas lícitas de desarrollo productivo regional. *iii.* El Fortalecimiento institucional, que buscaba modernizar el servicio de justicia y, *iv.* El proceso de Desmovilización, Desarme y Reintegración. Con la implementación del PC se comprobó que el número de hectáreas de coca cultivadas no disminuyó de manera significativa, además se presentaron otros fenómenos como el desplazamiento de cultivos ilícitos o el fortalecimiento en la relación entre cultivadores y la guerrilla.

⁸⁹ (Rocha, 2011, p.158)

Por otra parte, la Estrategia ofrecida por la Unión Europea para la lucha antidroga se enfocó en: a) La reducción de la demanda por medio de programas de prevención y tratamiento; b) La reducción de la oferta a través de la cooperación policial, aduanera y judicial. Dicha estrategia ofrecida por la UE no ha sido priorizada en la estrategia colombiana, de modo que las acciones en materia de desarrollo y salud pública siguen siendo concebidas como aspectos accesorios o en el mejor de los casos secundarios en detrimento de una estrategia integral.

Las estrategias de lucha antidroga en Colombia han sido definidas por los actores cooperantes con mayores recursos o incidencia política, confirmando así los planteamientos de Keohane y Nye en cuanto a la dependencia y la cooperación.

Los vacíos evidenciados en estas estrategias hacen pertinente la necesidad de reconocer a las Naciones Unidas como un actor determinante, que a través de una visión integral promovió estrategias y programas multidimensionales y coordinados buscando opciones efectivas para atacar el tráfico de drogas, entre estas el PFGB, el GME y el apoyo a los Proyectos Productivos. Las principales actividades de las agencias especializadas de este organismo se basaron en la promoción de la seguridad regional, la priorización de la justicia criminal y el ofrecimiento de asistencia enfocada a fortalecer la ley y la salud pública.

Con respecto a la cooperación realizada por Naciones Unidas y su agencia UNODC a Colombia, se puede determinar que el mayor resultado logrado consiste en la incorporación de sus mecanismos en la agenda antidroga del país, inclusive logrando que estas estrategias fueran ejecutadas con recursos Estatales y manejados de forma autónoma por el gobierno. Sin lugar a dudas, la metodología integral de muchos proyectos implementados por UNODC en el país fue la base para dejar una estructura y un conocimiento instalado, con la capacidad de generar una alternativa antidroga eficaz de cara al futuro.

El análisis realizado nos lleva a reafirmar la necesidad de enfrentar los retos del futuro que impone el tráfico de drogas y sus actividades relacionadas, con estrategias integrales y coordinadas. En este contexto, es preciso señalar que a

pesar de los esfuerzos realizados por el Estado colombiano, existen factores estructurales profundos ligados a la problemática, es por ello que se necesita priorizar las estrategias en contra de los incentivos que promueven la industria ilegal.

En el plano institucional, los retos a enfrentar se caracterizan por: a) Una pobre articulación de la política antidroga con otras iniciativas promovidas por el Estado, específicamente las que conciernen con los Ministerios de Ambiente y Agricultura; b) Poca claridad legal para generar confianza a las iniciativas integrales y articuladas; y c) El tratamiento secundario y aislado que reciben los proyectos de prevención, rehabilitación y desarrollo alternativo en Colombia.

Así la definición de políticas basada en un enfoque integral constituye el mayor reto. Ante la coyuntura de formulación de una política antidroga y el debate instalado en la agenda pública frente a la necesidad de abordar el tema del consumo y la prevención, se puede fijar escenarios en los que la incorporación integral del enfoque de Naciones Unidas se haga más propicio.

6. BIBLIOGRAFIA

- Arellana, C. (2009). *Análisis de la cooperación de la ONU al gobierno de Colombia en el ámbito de la lucha internacional contra el problema de drogas ilícitas*. Tesis de grado de la Universidad del Rosario. Facultad de Relaciones Internacionales. Bogotá D.C., Colombia.
- Armenta, Amir. (2009) Drogas en la agenda global de seguridad. *Transnational Institute*. Recuperado el 21 de Agosto de 2012, de <http://www.tni.org/es/article/drogas-en-la-agenda-global-de-seguridad>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2004) *Un Mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Quincuagésimo noveno periodo de sesiones. Recuperado el 23 de Julio de 2013, de <http://www.un.org/spanish/secureworld/>
- Asamblea General de las Naciones Unidas (2013) *67/193 Resolución aprobada para la Cooperación Internacional contra el problema mundial de las drogas*. Sexagésimo séptimo periodo de sesiones. Recuperado el 5 de Septiembre de 2013, de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/193>
- Behrentz, E. (16 de septiembre de 2013). Infraestructura y competitividad. *El Tiempo*.
- Beth, A. Cepeda, C. (2011) Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps.). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp. 205-234). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Beth, A. García, D. Arreaza, C (2011) Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp 413-442). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Borda, Sandra. (2011) La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición,). Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Bibes, Patricia (2001) Transnational Organized Crime and terrorism. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 17, 243-258
- Borda, Sandra. (2011) La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (primera edición, pp 149-176). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Consejo de la Unión Europea (2004) *15074/04 Estrategia Europea en materia de lucha contra la droga (2005-2012)*. Recuperado el 8 de Septiembre de 2013, de <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/04/st15/st15074.es04.pdf>
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2013). *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*. Recuperado el 3 de Julio de 2013, en <http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/Lineamientos5318-CA.pdf>
- De Wit, Harriet. (2009). Impulsivity as a determinant and consequence of drug use: a review of underlying processes. *Addiction Biology*. (14), 22-31.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Balance Plan Colombia 1999-2005*. Recuperado el 16 de Agosto de 2013, de https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DJS/DJS_Documentos_Publicaciones/Bal_plan_Col_espanol_final.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2011) *Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014: Prosperidad para todos: Más empleo, menos pobreza y más seguridad*. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación (2012). *Evaluación del programa Familias Guardabosques y Grupo Móvil de Erradicación*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2013, de <https://sinergia.dnp.gov.co/Sinergia/Archivos/d861d635-e0ce-4de5-bde5-8aa84de1b746/Informe%20Final%20Evaluaci%C3%B3n%20PFGB%20GME.pdf>
- Departamento para la Prosperidad Social. *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial*. Recuperado el 10 de Octubre de 2013, de <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=641&conID=4594>

- Fjeldsa, J. Álvarez, M. Lazcano, J. (2005) Illicit Crops and Armed Conflict as Constrains on Biodiversity Conservation in the Andes Region. *Springer and Royal Swedish Academy of Sciences*, 34, 205-211.
- González, L.M. (2011). Guía para la elaboración y presentación de trabajos de investigación, según el estilo APA (American Psychological Association). Biblioteca Central. Universidad de Piura. Piura, Perú.
- Holmes, J. Gutiérrez, S. Curtin, k. (2002) Drugs, Violence and Development in Colombia: *Latin American Politics and Society*, 1-32.
- Iturralde, M. Ariza, L. (2011) El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (primera edición, pp 271-300). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Keohane, R. O. (1993) *Instituciones Internacionales y Poder Estatal, Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales* (Primera Edición) Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Keohane, R.O., Nye, J.S. (1988) *Poder e Interdependencia, La política Mundial en Transición* Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Internacionales.
- Lemaitre, J. Albarracín, M. (2011) Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp. 69-90). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Larreamendy, J. Vence, M (2011) La demanda como drama: la prevención y el tratamiento del uso de drogas en Colombia. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp. 69-90). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Laurent, Muriel. (2011) Colombia y Europa frente a las drogas: desencuentro pero cooperación. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp. 69-90). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Mejía, Daniel. (2011) Política antidroga en el Plan Colombia: Costos, efectividad y eficiencia. En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (Primera Edición, pp. 69-90). Bogotá: Ediciones Uniandes.

- Melo, J.O. (28 de agosto de 2013). ICA: semillas de ira. *El Tiempo*.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. *Antecedentes – ATPDEA* . Recuperado el 2 de Septiembre de 2013, de <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=18053>.
- Ministerio de Justicia. Ministerio de Relaciones Exteriores (1992) *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. Bogota D.C.: Imprenta Nacional.
- Naciones Unidas Oficina contra la Droga y el Delito. (2012). *Informe Mundial sobre las Drogas. No.E. 12.XI. 1*. Vienna, Austria.
- National Geographic (2009). *Ilícito: Dinero, Droga y Corrupción*. Mexico D.F.: Pantalla Producciones Internacionales S.A.
- National Geographic (2011). *Historia moderna de la marihuana*. Mexico D.F.: Pantalla Producciones Internacionales S.A.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- (2011). *Informe Ejecutivo COL/K53 Encuentro Nacional de Programa Contra Cultivos ilícitos (PCI)*. Recuperado el 13 de Septiembre de 2013, de http://www.unodc.org/documents/colombia/2013/Agosto/DA2013/ENDA_Espanol.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2011*. Recuperado el 22 de Julio de 2013, en http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Censo_cultivos_coca_2011.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). *Monitoreo de Cultivos de Coca 2012*. Recuperado el 22 de Julio de 2013, en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_Cultivos_de_Coca_2012_web.pdf
- Peceny, M., Durnan M. (2006). The FARC's Best Friend: U.S: Antidrug Policies and the Deepening of Colombia's Civil War in the 1990s. *Latin American Politics and Society*. 48, 95-116.
- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (1992) *Las Naciones Unidas y la fiscalización del uso indebido de drogas*. Viena, Austria: [s.n.].

- Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas United Nations International Drug Control Programme (2000) *UNDCP Colombia: Apoyo y compromiso integrales*. Ediciones Antropos Ltda.
- Redacción. (10 de julio de 2013). Colombia, por segundo año, no es el primer productor de cocaína. *El Tiempo*.
- Redacción. (25 de octubre de 2013). Cultivos de coca, el otro cáncer de la Amazonia. *El Tiempo*.
- Redacción. (12 de agosto de 2013). Despegó entrega de tierras de narcos para las víctimas. *El Tiempo*.
- Redacción. (4 de agosto de 2013). Erradicación: en 3 zonas sigue creciendo la coca. *El Tiempo*, p.8.
- Redacción. (3 de agosto de 2013). Hoy levantan bloqueos en el Catatumbo. *El Tiempo*.
- Redacción. (5 de agosto de 2013). Las Farc y bandas, socios en negocio de la extorsión. *El Tiempo*, p. 3.
- Redacción. (22 de septiembre de 2013). Plata del saqueo de la DNE terminó en compras suntuosas. *El Tiempo*.
- Redacción. (3 de julio de 2013). Producción de coca cayó en más de la mitad en 8 años. *El Tiempo*, p. 5.
- Redacción. (22 de septiembre de 2013). 'La sustitución en zonas apartadas es un error'. *El Tiempo*.
- Rocha, Ricardo. (2011) *Las Nuevas Dimensiones del Narcotráfico en Colombia*.(Primera edición) Bogotá D.C.: Diseñum Tremens.
- Salgado García, E. (2012). Guía para elaborar citas y referencias en formato APA. Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología. San José, Costa Rica.
- Souza Mulli, Albert (2011) Curbing Transnational Organized Crime. *International Relations and Security Network*. Recuperado el día 8 de Septiembre del 2012 de <http://www.isn.ethz.ch/isn/Security-Watch/Articles/Detail/?ots777=4888caa0-b3db-1461-98b9-e20e7b9c13d4&lng=en&id=129839>

- Thoumi, Francisco (2002) *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. (Primera edición) Bogota D.C.: Editorial Planeta.
- United Nations Office of Drugs and Crime. *Mandato UNODC Colombia*. Recuperado el 7 de Octubre de 2013, de <http://www.unodc.org/colombia/es/mandato.html>
- UNODC United Nations Office on Drugs and Crime. (2010). *Promoting health, security and justice: cutting the threads of drugs, crime and terrorism*. Recuperado el 13 de Septiembre de 2013, de http://www.unodc.org/documents/frontpage/UNODC_Annual_Report_2010_LowRes.pdf
- Vásquez Rojas, S. (2008). *Un Nuevo enfoque de las Políticas Antidrogas: Uno de los Resultados del Plan Colombia*. Tesis de Grado de Ciencia Política. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Bogotá, Colombia.
- Zorro, C. (2005). Algunos desafíos del desarrollo alternativo en Colombia. *Pensamiento y Cultura*, 8, 105-132.
- Zorro, Carlos. (2011) Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009). En A. Gaviria Uribe y D. Mejía (Comps). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. (primera edición, pp 91-120). Bogotá: Ediciones Uniandes.

7. ANEXOS

Tabla i

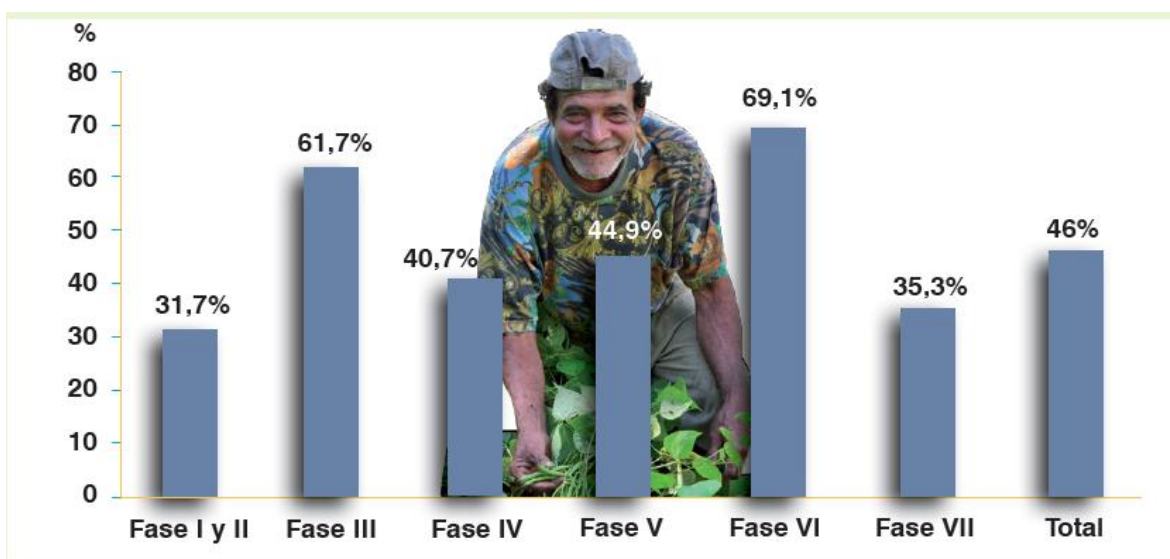
Recursos en el Plan Colombia (millones de dólares), 1999- 2005

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
Fortalecimiento Institucional	2.387	22,2%	465	4,3%	2.852	26,6%
Lucha contra las drogas ilícitas y el crimen organizado	3.378	31,5%	2.787	26,0%	6.165	57,5%
Reactivación Económica y Social	1.185	11,0%	530	4,5%	1.715	16,0%
Total	6.950	64,8%	3.782	35,2%	10.732	100%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2006, p. 11, *Balance Plan Colombia 1999-2005*.

Tabla ii

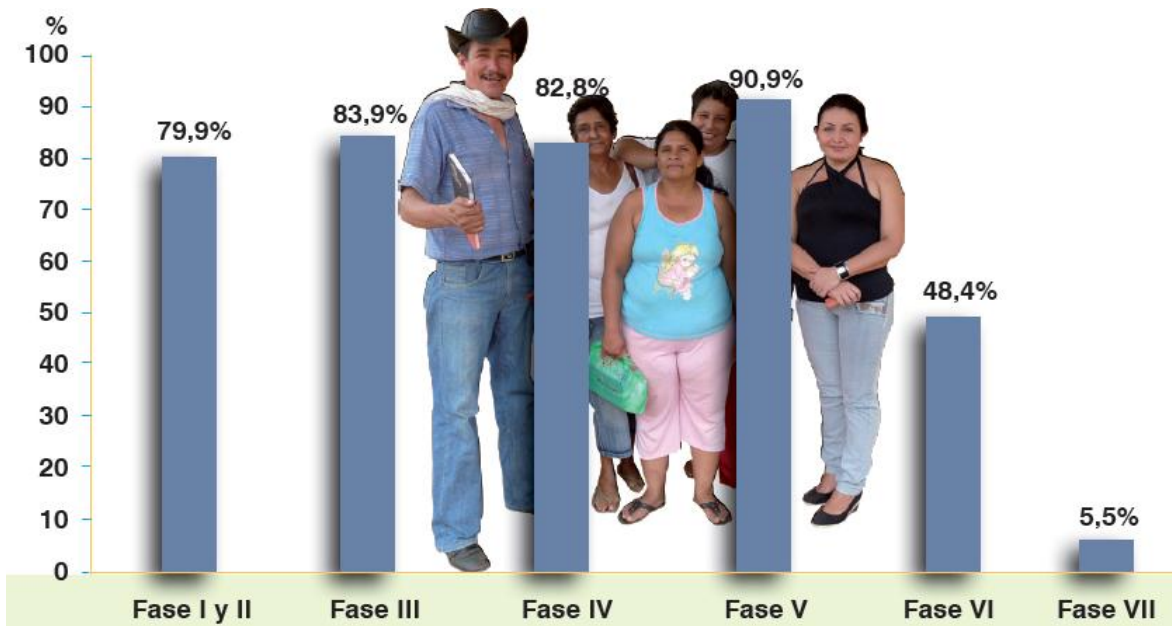
Ingresar al PFGB como principal razón para erradicar



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- , 2011, p. 20, *Informe Ejecutivo COL/K53 Encuentro Nacional de Programa Contra Cultivos ilícitos (PCI)*.

Tabla iii

Porcentaje de Familias vinculadas a proyectos productivos



Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- , 2011, p. 28, *Informe Ejecutivo COL/K53 Encuentro Nacional de Programa Contra Cultivos ilícitos (PCI)*.

Tabla iv

Distribución de Familias Guardabosques según tipo de Tenencia del predio inscrito

Fase	Momento de recolección de información	Propietarios	Poseedores	Comuneros	Otros
Fase I y II	Línea base	29,1%	47,3%	2%	21,7%
	Línea final	33,9%	52,7%	5,4%	7,9%
Fase III	Línea base	34,3%	39,1%	1,4%	25,1%
	Línea final	26,3%	54,4%	9,7%	9,2%
Fase IV	Línea base	25,8%	29,4%	20,1%	24,8%
	Línea final	40,2%	37,4%	15,4%	7%
Fase V	Línea base	33,9%	42,3%	9,5%	14,4%
	Línea final	54,7%	40,3%	0,5% ¹³	4,5%
Fase VI	Línea base	37,4%	51,9%	1,6%	9%
	Seguimiento	45,1%	45,8%	0,5%	8,6%
Fase VII	Línea base	24,9%	41,9%	3,3%	29,9%

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- , 2011, p. 24, *Informe Ejecutivo COL/K53 Encuentro Nacional de Programa Contra Cultivos ilícitos (PCI)*.

Tabla v

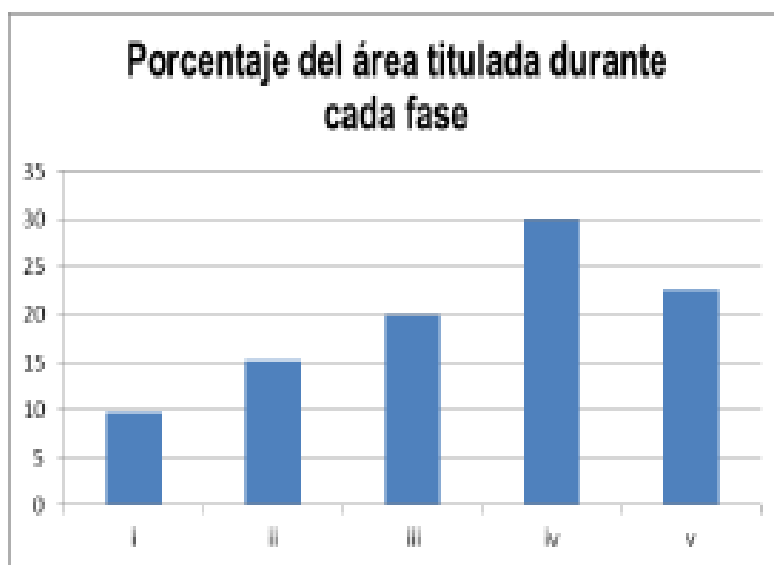
Adquisición de Tierra

Fases	Momento de recolección de información	Hectáreas adquiridas	Número de familias que adquirieron tierra	Porcentaje de familias que adquirieron tierra	Promedio de hectáreas adquiridas por familia
Fases I y II	Línea final	41.698	11.036	54,8%	3,8
Fase III	Línea final	24.454	7.281	38,0%	3,4
Fase IV	Línea final	17.796	7.109	21,8%	2,5
Fase V	Línea final	11.776	3.005	17,2%	3,9
Fase VI	Seguimiento	1.498	546	8,3%	2,7
Fase VII	Línea base	3.653	116	1,5%	31,5 ¹⁵
TOTAL		100.875	29.093	28,1%	3,5

Fuente: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- , 2011, p. 26, *Informe Ejecutivo COL/K53 Encuentro Nacional de Programa Contra Cultivos ilícitos (PCI)*.

Tabla vi

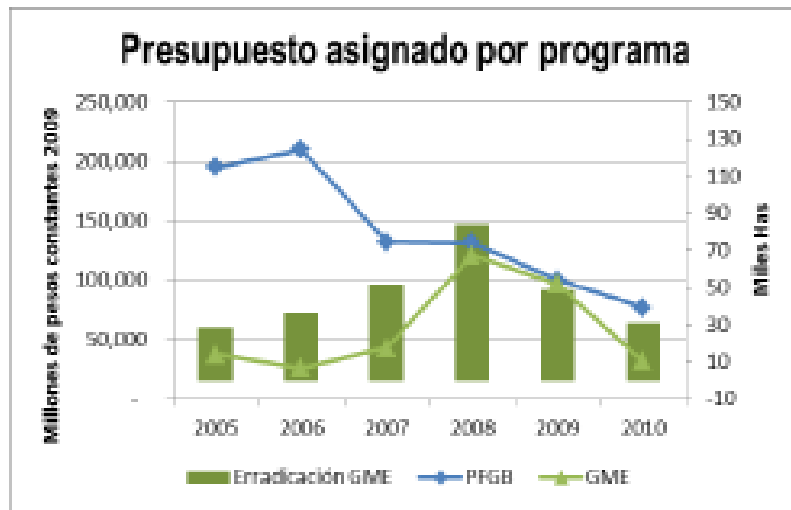
Porcentaje de área titulada durante cada fase



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 25, *Evaluación del programa Familias Gaurdabosques y Grupo Movil de Erradicación*.

Tabla *vii*

Presupuesto asignado por programa



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2012, p. 29, *Evaluación del programa Familias Gaurdabosques y Grupo Movil de Erradicación*.

Tabla *viii*

Evolución del consumo de drogas en Colombia 1996- 2008

Evolución del consumo de drogas en Colombia 1996 - 2008						
Tipo de Droga	1996			1998		
	Algunavez en la vida (%)	El año anterior (%)	El mes anterior (%)	Algunavez en la vida (%)	El año anterior (%)	El mes anterior (%)
1 MARIHUANA	4,68	1,24	0,59	7,99	2,27	1,60
2 COCAÍNA	1,13	0,29	0,13	2,48	0,72	0,43
3 BASUCO	0,83	0,20	0,16	1,09	0,17	0,10
4 HEROÍNA	0,11	0,20	0,01	0,19	0,02	0,02
5 ÉXTASIS	ND	ND	ND	0,91	0,28	0,11
6 ALGUNA DROGA	5,06	1,41	0,74	8,70	2,68	1,82

Fuente: Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2013, p. 5, *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas*.