

Las drogas como economía de guerra y el proceso de paz en Colombia: dilemas y desafíos

Por Ricardo Vargas M.¹

El cuarto punto sobre el tema de las drogas de la agenda de conversaciones “para la terminación del conflicto” parece referirse más a una visión plana y simplista del clásico circuito de producción, procesamiento, tráfico y uso de drogas. Pero la relación drogas y conflicto armado en Colombia es más compleja. Este informe analiza los retos que plantea el narcotráfico para el desarrollo de una paz sostenible.

Al año de haberse iniciado las conversaciones para poner fin a cinco décadas de confrontación armada, el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se disponen a tratar el tema de la “solución al problema de las drogas ilícitas”, el cuarto tema entre los seis convenidos y consignados en el *Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.²

El Acuerdo se firmó el 26 de agosto de 2012, y las conversaciones se adelantan en La Habana (Cuba) en el Palacio de Convenciones. Para desarrollar el tema de las drogas, el Acuerdo contempla tres puntos:

- 1. Programas de sustitución de cultivos de uso ilícito. Planes integrales de desarrollo con participación de las comunidades en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de sustitución y recuperación ambiental de las áreas afectadas por dichos cultivos.*
- 2. Programas de prevención del consumo y salud pública.*
- 3. Solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.*

Conclusiones y recomendaciones

- La agenda de La Habana en materia de drogas debería reestructurarse para abordar el tema de la relación entre drogas y conflicto armado. Las partes deberían asumir su responsabilidad en ese vínculo y reconocer un elemento común: la existencia de prácticas mafiosas a diversos niveles, cuya vigencia podría impedir la implementación de los acuerdos.
- Desarrollar una estrategia de nivel estatal dirigida a garantizar un enfrentamiento eficaz de las prácticas y poderes mafiosos, condición básica para la construcción de una paz sostenible.
- Reformulación del discurso que sitúa el narcotráfico y otras fuentes económicas de origen ilegal como amenazas externa al Estado, asumiéndolo más bien como actividad en simbiosis con el poder político, sobre todo, aunque no exclusivamente, en el nivel regional.
- La economía ilegal de la coca ha sido instrumentalizada como mecanismo de arrasamiento de prácticas culturales tradicionales de las comunidades nativas, forzando procesos de inserción violenta en economías de mercado y descomponiendo los ejes de la organización social y pervivencia de esas comunidades. El desconocimiento a la vigencia y respeto de la autonomía de los territorios colectivos es un dilema que enfrenta hoy tanto el Gobierno como la guerrilla.
- Acordar espacios de participación de la sociedad civil en materia de política de drogas en los diversos niveles.
- Reorientación de la política sobre bienes y recursos incautados.

Para situar el alcance y las perspectivas del tema de las drogas en el marco de las conversaciones, analizamos en primer lugar la metodología del proceso y los retos que se desprenden de la misma. En segundo lugar, hacemos una valoración sobre la manera como está estructurado el tema de las drogas dentro de la agenda de conversaciones. En tercer lugar hacemos una previsión de escenarios luego de las conversaciones de La Habana, y finalmente presentamos unas conclusiones.

La metodología: dilemas políticos

La metodología del proceso de paz parte del desarrollo de conversaciones que tienen como objetivo firmar un acuerdo que ponga formalmente fin al conflicto, luego de lo cual se pasará a la fase de la construcción de la paz.³ Según el Gobierno colombiano, una vez se firme el acuerdo se entrará en la fase donde están creadas las condiciones para un cese del fuego y, por tanto, se ingresa a un período de transición que es el inicio del proceso de paz. El fundamento de la transición serán los acuerdos a los que se llegue en La Habana. Esos acuerdos necesitan ser refrendados por la sociedad colombiana. Así mismo, dentro de la transición se requerirá de medidas jurídicas, recursos extraordinarios, nuevas instituciones con incidencia directa en el terreno, cuyo trabajo debe desarrollarse con suficiente intensidad e impacto para lograr las metas de esa transición.⁴

La culminación de todo este proceso garantizará lo que el Gobierno denomina una *paz territorial*. Es decir, la generación de soportes legales, socioeconómicos y políticos que generen confianza y que aseguren la irreversibilidad de todo el proceso. El desarrollo de esta pretensión enfrenta retos importantes. Mencionemos sólo unos pocos. *¿Qué dilemas y desafíos enfrenta el camino de la construcción de la paz que sigue hoy el Gobierno colombiano?*

En primer lugar, llegar a acuerdos cuyos

contenidos sean medianamente aceptables por el conjunto de la sociedad. La sociedad colombiana es una sociedad dividida históricamente, con discursos y prácticas muy diferenciadas social y políticamente, en donde los códigos propios de los actores democráticos (respeto a unas reglas de juego impersonales, vigencia de la ley, igualdad, inclusión, etc.) son limitados y escasos. De otro lado, existe un peso fuerte de códigos basados en el orden, la tradición, el personalismo y la autoridad, entre otros. Así mismo, hay una fuerte incidencia de prácticas mafiosas, herencia de más de 40 años de vigencia del narcotráfico, donde prevalece la elusión de la ley, su acomodo para beneficio privado, y el uso de la violencia privada para ejercer el poder sobre todo a nivel local y regional. Bajo este ámbito, la institucionalidad pretendidamente moderna de la Constitución de 1991 tiene limitada aplicabilidad y los conflictos en su gran mayoría carecen de trámite a través de las instituciones, contexto en el cual la justicia por mano propia o por el control privado de la violencia para resolver conflictos permea gran parte del desenvolvimiento de la sociedad.

En segundo lugar está la profunda escisión entre el área rural y las zonas urbanas. La brecha social, educativa, de ingreso, de inclusión, de desarrollo, es significativa entre el campo y la ciudad. A modo de ejemplo, el ingreso por persona a nivel rural equivale a un 35 por ciento del urbano. Un 57 por ciento de los hogares rurales no tiene ningún tipo de equipamiento, contra el 5 por ciento de los urbanos.⁵ En el sector rural se presenta también una fuerte concentración de la tenencia de la tierra con dominio del uso patrimonial de gran parte de las propiedades, en su gran mayoría utilizadas para el sostenimiento de una ganadería de baja productividad y eficiencia. El poder político que posee la elite tradicional que proviene de esta actividad le ha permitido beneficiarse de una baja tributación al Estado y mantener su dominio tradicional tanto a nivel local como nacional.

La propiedad de la tierra continúa siendo un referente de prestigio. Las iniciativas relativamente recientes de modernización de ese sector se mueven en la expansión de modelos agro industriales, principalmente para la producción de biocombustibles cuya eficiencia no está demostrada, siendo aún un sector selectivo y fuertemente subsidiado por el Estado o con exenciones injustificadas y costosas.⁶ La capacidad de incorporación del campesinado medio a través de alianzas estratégicas es aún un proceso reciente y no garantiza una incidencia frente a la magnitud de las demandas sociales de mejora de las condiciones de vida. Adicionalmente, los tratados de libre comercio se yerguen como un contexto estructural que liquidará a los productores considerados “ineficientes” en el proceso de profundización de una economía de mercado transnacionalizada. La ausencia de condiciones básicas para la mejora de la productividad y la competitividad (acceso a crédito, asistencia técnica, infraestructura, conocimiento del mercado, etc.) de las economías campesinas en el nuevo escenario que se expande con fuerza, las está llevando a su quiebra y en consecuencia, ha generado una explosión de movimientos de protesta a lo largo y ancho del país durante 2013.

En tercer lugar, una fuerte resistencia generalizada a la presencia de las guerrillas en la vida pública, motivada entre otras cosas por la percepción que la sociedad tiene de la guerrilla debido al uso de prácticas como el secuestro, el asesinato aleve, y el irrespeto a la población civil en el marco de las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH). A esto se agrega un discurso contrainsurgente fundamentalista, que tomó auge después de los hechos del 11 de septiembre de 2001, asociado a la lucha antiterrorista liderada por el presidente Uribe. Este discurso se ha anclado profundamente en la sociedad colombiana. Una porción importante de este sector está en desacuerdo con el proceso que se abrió en La Habana bajo el argumento de que las guerrillas deben rendirse, desmovilizarse y someterse a la justicia.

Bajo estos complejos escenarios se mueven las conversaciones de paz. Además, dada la proximidad de las elecciones presidenciales (período 2014-2018), el proceso ha empezado a politizarse situándose cada vez más como uno de los ejes de la campaña electoral. Los temas de las víctimas y de la participación política de las FARC en el marco de las limitaciones impuestas por la Corte Penal Internacional, de la cual Colombia es signataria, más las presiones internas que crecen en la medida en que se acerca el tratamiento de esos puntos, han venido generando pulsos y desavenencias entre las partes. Dentro de este escenario, ¿cómo se sitúa el tema de las drogas en el marco de la agenda de las conversaciones de paz?

El tema de las drogas y las conversaciones para el fin del conflicto

La redacción del punto relacionado con las drogas en el cuerpo de la agenda acordada no se corresponde con la importancia del tema, teniendo en cuenta que su solución podría constituirse en uno de los ejes para garantizar la sostenibilidad de la paz.

La primera pregunta que surge es: *¿Qué es lo que hace importante la inclusión del tema de las drogas en el contexto de las conversaciones para poner fin al conflicto colombiano?*

De acuerdo con el alto comisionado para la paz del presidente Santos, el proceso de paz no va a resolver el problema del crimen organizado, pero sí puede contribuir a reducir radicalmente su expresión territorial y, sobre todo, a sacar de la trampa de los cultivos de uso ilícito a decenas de miles de colombianos. Por su parte el presidente Santos, en un acto público en la ciudad de Florencia en el departamento amazónico de Caquetá el 26 de mayo de 2013, puso de presente lo que para el Gobierno debería ser la pauta de la negociación sobre el tema en La Habana: “Imagínense ustedes si el día de mañana las FARC en lugar de estar cuidando los cultivos y los laboratorios de coca, están del otro

lado. ¡Lo que significa para el país!”. Según el mandatario, si las FARC se unen al Estado en la lucha contra este flagelo “eso cambiaría la ecuación en buena parte del territorio nacional en materia de narcotráfico y de violencia”. “Ustedes no son narcotraficantes, no. Entonces vengan y resolvemos ese problema”, le espetó Santos a la guerrilla.⁷

Esto revela claramente el interés específico del Gobierno al incluir el tema en la agenda de conversaciones. La política que se diseñó en el contexto del Plan Colombia hacia 1999 para impedir el acceso de la guerrilla a los recursos generados por el control de los mercados de pasta básica de cocaína (PBC), y por el trasiego y venta de cocaína a grupos organizados del narcotráfico sigue vigente hoy en el contexto de las conversaciones para poner fin al conflicto. En la iniciativa del Gobierno se observa la continuidad de esa guerra por otros medios. Esta estrategia, que combina las viejas fórmulas de la fumigación aérea y la erradicación manual forzosa, ha causado daño a los territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas, e incluso a los programas de desarrollo alternativo de las agencias de cooperación extranjeras, como la agencia estadounidense de desarrollo USAID (por sus siglas en inglés), y la cooperación alemana de la antigua GTZ. Esta estrategia ha contribuido finalmente a incrementar el traumático desplazamiento forzoso, creando condiciones favorables para la expansión de los modelos productivos basados en la concentración de la tierra, afianzando los proyectos agro industriales que crecen en la medida en que se debilitan los territorios colectivos y las zonas donde aún existe la pequeña y mediana propiedad.

La ausencia de población en zonas fumigadas ha facilitado la expansión de grandes propiedades, proceso en el cual se ha buscado legitimar de manera casi inmediata la ocupación de hecho, instalando cultivos de agro exportación, como ha sido el caso, entre otros, de los consorcios de inversionistas de la palma aceitera.

De otro lado emerge la pregunta: *¿Y cuál es el interés de la guerrilla para incluir el tema de drogas?*

En primer lugar, asumiendo un comportamiento pragmático y corporativo en el contexto de la sustitución de los cultivos de uso ilícito, la guerrilla quiere comprometer al Estado para que invierta en las zonas bajo su control que poseen hoy una economía ilegal de la coca. Con esto busca preservar el dominio territorial que se traduce en un potencial electoral y de poder político.

En segundo lugar, la guerrilla demanda fórmulas de transacción (la presión, por ejemplo, para definir las zonas de reserva campesina) a cambio de la eliminación de los costos que implica levantar el servicio de seguridad en zonas con una economía ilegal de la coca. La guerrilla sabe que para el Gobierno colombiano esto es altamente significativo. La importancia de este punto se entiende en el marco de la relación compleja entre drogas y conflicto armado, que en lo concerniente a las FARC involucra el conocimiento y control de corredores para el trasiego, contactos, presencia de laboratorios de procesamiento, control de pistas y lavado de activos. Esto sitúa el tema en una dimensión transnacional inherente a este tipo de economías, que ha contribuido a incrementar el PIB desde el lado oscuro de la globalización.

En tercer lugar y relacionado con el punto anterior, la guerrilla quiere enviar una señal a Washington que sirva como aporte para una definición menos traumática de la cúpula de las FARC, la cual aparece hoy judicializada como partícipe en el envío de cocaína hacia EE.UU. y como tal, con demandas de extradición.

Dada la asimetría entre las posiciones del Gobierno y las de las FARC, el proceso en este punto tiene dos posibilidades: o bien seguir avanzando con un manejo pragmático en los términos enunciados por el alto comisionado para la paz reseñados al inicio de este texto;

o bien que las FARC pongan en la mesa el contexto complejo de la relación drogas y conflicto armado. Si esto último sucede, los resultados irían más allá de una “rápida” solución ante la necesidad de finiquitar el problema en el menor tiempo posible.

¿Qué es un contexto complejo de la relación entre drogas y conflicto armado?

Para comenzar, hay que partir de la definición de que el narcotráfico es una actividad económica que implica cambios en las relaciones sociales, en los discursos y prácticas culturales. El narcotráfico se articula a los procesos políticos y en el contexto electoral subvenciona campañas políticas cuyos costos han crecido exponencialmente. Con ello adquiere una gran capacidad de incidencia política y de poder real. En este sentido, el narcotráfico se comporta como cualquier otro conglomerado empresarial que requiere representaciones en instancias de decisión legal, judicial y/o administrativa.

Así mismo, en contextos de conflicto armado como el de Colombia o Afganistán, el narcotráfico se ha transformado en economía de guerra, potenciando el poder de fuerza de los grupos armados que controlan parte de su proceso productivo, de transformación, de comercialización y de lavado de activos.

También en contextos de conflicto armado, el narcotráfico ha posibilitado la financiación de estrategias de poder contrainsurgente a través de la creación y/o sostenimiento de ejércitos privados (grupos paramilitares colombianos), o ha potenciado intereses de control territorial (los señores de la guerra en Birmania y Afganistán).

Las economías de guerra pueden constituirse en poderosas barreras para la terminación de los conflictos, entre otras razones porque contribuyen a fragmentar a las organizaciones parte de la confrontación y a generar dinámicas de cooperación pragmática entre grupos insurgentes y organizaciones

con un perfil criminal, los cuales llegan a desarrollar operaciones conjuntas motivadas en convergencias particulares de intereses, creándose así nuevos obstáculos a las posibilidades de una paz sostenible. Estudios comparativos de 16 acuerdos de paz entre 1980 y 1997 confirman que dos de los principales factores en el fracaso de la implementación de la paz, fueron la proliferación de facciones de combatientes y la continuidad de la disponibilidad de recursos naturales valiosos. Las redes criminales relacionadas con la economía subterránea son el mayor desafío en gran parte de los contextos de posconflicto.⁸

Adicionalmente, en el caso colombiano el narcotráfico contribuyó a la configuración de un discurso mafioso con códigos que han legitimado prácticas culturales que han permeado distintas esferas de la sociedad. Son códigos que acentúan y legitiman prácticas machistas, de justicia por mano propia, de manipulación de la ley para el favorecimiento de intereses privados, de vigencia de la violencia de protección, de generación de arreglos locales y regionales, con dominio de un *Patrón* o una estructura de poder regional que controla presupuestos municipales, departamentales o nacionales. En muchos casos, si no en la mayoría, con el visto bueno de los partidos políticos tradicionales.

Todo este cuadro complejo es el que fundamenta la relación entre drogas y conflicto armado. No obstante, la agenda de conversaciones “para la terminación del conflicto” parece referirse más a una visión plana y simplista del clásico circuito de producción, procesamiento, tráfico y uso de drogas. Esta visión unívoca y simplista fundamenta la referencia hecha por el alto comisionado para la paz de Colombia acerca de lo que se espera como resultado del punto cuatro de la agenda.

¿Aceptan también las FARC este tratamiento plano del problema o se comprometen con un manejo complejo y a fondo? He

aquí el principal dilema en el que se encuentra la guerrilla a estas alturas de las conversaciones.

Implicaciones estratégicas de la continuidad del narcotráfico

Desde la perspectiva compleja y en su calidad de ser una actividad económica ilegal, el narcotráfico continúa financiando poderes regionales con fachada de legalidad. En su accionar se observa la legitimación de los códigos propios de los implantes mafiosos. El narcotráfico instrumentaliza estructuras privadas de seguridad a través de las mal llamadas “bandas criminales” BACRIM, que cumplen un papel de contención de las demandas de restitución de tierras y en general controlan el flujo de la presión social a través del asesinato selectivo de dirigentes campesinos.

Como ejemplo, desde 2008 hasta 2013 se calcula que han sido asesinados 65 líderes campesinos reclamantes de tierras, en virtud de la ley de víctimas y restitución de tierras, y por lo menos 45 están hoy bajo amenaza de muerte.⁹

En el mediano plazo, el entramado mafioso será un muro de contención a las pretensiones de implementación de aquellos acuerdos que resulten de las conversaciones de paz que contravengan o cuestionen su poder local o regional. Será una fuerza regresiva a la *paz territorial* que pretende el Gobierno en su segunda fase. No obstante, el poder mafioso no es ni será visible. A ello ha contribuido en parte la débil caracterización del problema que ha asumido el Gobierno colombiano, para quien las amenazas a la seguridad ciudadana, principalmente urbana, serían el resultado del “éxito” en la lucha contra el narcotráfico. Es decir, según las autoridades antidrogas y de seguridad del país, el “éxito” de la interdicción de drogas es tal que hoy no es posible sacar la cocaína de Colombia. Esta situación habría generado la aparición de estructuras criminales que cubren una (no demostrada) explosión

del uso de la cocaína dentro de Colombia. Según esta interpretación, el problema lo constituyen hoy las bandas criminales. La información estadística errática sobre el problema de las drogas en Colombia busca más legitimar esta interpretación que conocer las tendencias reales del problema. Bajo esa débil argumentación se diluyen responsabilidades de poderes políticos y económicos locales y regionales, configurando un entramado mafioso que usa recursos fiscales y actividades económicas ilegales.

La no visibilidad de los poderes mafiosos y la pobre investigación sobre sus vínculos políticos constituyen un verdadero soporte en la continuidad de un status quo que se afirma en la gran concentración de la propiedad y en el uso de la violencia para su protección.

La política pública contra esos poderes mafiosos podría ser la contribución central de las conversaciones de paz al desmonte del intrincado mecanismo de seguridad y control territorial que sustenta la continuidad de la guerra. Su reconocimiento y manejo implica el abandono de un discurso sesgado sobre la seguridad, y la desactivación de unos imaginarios perversos que suelen identificar a la fuerza privatizada ilegal como “el problema”. No es la parte armada del neo paramilitarismo el corazón del asunto. Son los poderes mafiosos, sobre todo en los niveles regionales y locales, quienes instrumentalizan esas fuerzas para continuar realizando, entre otros, el proceso de expropiación, o el aprestamiento hacia una guerra preventiva contra la restitución de tierras. Su demostrada eficacia como medio de control hace que las prácticas mafiosas sean también usadas por personas y entidades “legales” que buscan defender y ampliar sus intereses a través de arreglos con quienes manejan el uso de la fuerza. Observemos enseguida lo que podría ser el escenario de las drogas en el posconflicto o en la *paz territorial* como la denomina el Gobierno colombiano.

Escenario de posconflicto y drogas

Una de las mayores dificultades para la previsión de escenarios es la mala calidad de los diagnósticos sobre el estado actual de la economía ilegal de las drogas en Colombia. Cálculos como los que establece el Departamento de Estado de Estados Unidos sobre producción de cocaína en 195 toneladas anuales con promedios de rendimientos de 2,35 kilos por cada hectárea de hoja de coca, ratifican la impresionante debilidad de las metodologías usadas. La Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés) calcula promedios de 6,4 kilos de rendimiento por hectárea para 2012, lo que dice bastante sobre el caos de los referentes empíricos para confirmar los resultados. La excesiva ideologización de Washington, cuyo interés está más en mostrar a Colombia como un caso exitoso para promover acuerdos bilaterales que repliquen su estrategia hemisférica de seguridad, termina por afectar seriamente el estado de la cuestión en materia de drogas.

No obstante, partamos de dos consideraciones básicas en la previsión de escenarios en materia de drogas:

Primero, hay que recordar que Colombia no siempre ha sido un productor importante de hoja de coca. Hacia finales de los años setenta, durante los ochenta y los primeros años de la década de los noventa, Colombia importaba y procesaba pasta básica de cocaína (PBC) del Perú y Bolivia, para luego exportar el producto final hacia EE.UU. y Europa. Es decir, establecer cálculos dogmáticos del potencial productivo de la cocaína para un país, en este caso Colombia, a partir sólo de su producción local de hoja de coca es errático. Hoy el denominado éxito colombiano sigue esta apreciación sin auscultar la posibilidad de un retorno a las importaciones de PBC. De hecho el auge de las siembras de hoja de coca en la baja amazonia peruana e incluso en Loreto, están relacionadas hoy con mercados de PBC que

involucran la frontera colombiana. Esto para dar un solo ejemplo.

Segundo, el narcotráfico es una economía ilegal relativamente abierta, de gran flexibilidad e innovación en sus dinámicas (cambios en las estructuras organizativas, gran movilidad en las técnicas de manejo y trasiego, innovación en rutas, mecanismos de lavado, etc.) contexto en el cual entran y salen una gama amplia de actores. Las FARC son sólo uno de esos múltiples actores. En las diferentes referencias al tema de las drogas principalmente de los delegados del Gobierno colombiano en La Habana, se usan términos fantasiosos como “solución del fenómeno de producción y comercialización de narcóticos”, como si la vida del narcotráfico dependiera exclusivamente del involucramiento de las FARC o fuese un apéndice de esa organización. Lo que La Habana podría resolver es “el problema del involucramiento de las FARC en la producción y comercialización de narcóticos”. En términos pragmáticos, éste parecería ser el verdadero alcance de las conversaciones de paz. La “solución” del fenómeno de la producción y comercialización tiene una connotación transnacional, se relaciona con políticas globales, incluye los países donde se asienta una demanda importante, involucra el sistema financiero internacional, se relaciona con estructuras empresariales ilegales globalizadas y con asiento e incidencia en múltiples países. Así mismo, se interrelaciona con otras actividades económicas. Como se observa, los supuestos conceptuales con los que ambas partes abordan el tema en La Habana son muy débiles.

Luego de estas consideraciones, veamos los elementos que intervienen en los escenarios que podrían producirse en el corto y mediano plazo:

1. Las causas históricas que han generado el asentamiento de la producción de materia prima para procesar cocaína y heroína en Colombia no han sido removidas hasta ahora, ni se vislumbra una estrategia que apunte en

esa dirección. ¿Qué elementos intervienen para que los mapas cocaleros se reiteren por décadas?

- La continuidad del conflicto agrario que hemos esbozado al comienzo de este texto en el apartado sobre las fracturas de la sociedad colombiana.
- La inexistencia de una política de desarrollo alternativo en las zonas de producción de cultivos de uso ilícito en zonas de colonización, principalmente en la Amazonia y Orinoquia, pero también en zonas de colonización interior como el Bajo Cauca o la región del Catatumbo. Esto por cuanto el desarrollo alternativo en Colombia se ha financiado principalmente con recursos de la cooperación internacional, principalmente de Estados Unidos, y en ese contexto en 2009 se tomó la decisión de orientar esos recursos a zonas de consolidación en escenarios donde el Estado, más que construcción de democracia, lo que busca es su funcionalidad para la inversión privada a la vez que se articula como parte de la estrategia de seguridad.¹⁰

2. Los modelos de control y regulación del negocio de la PBC establecidos por las FARC golpearon duramente el ingreso de muchas familias que buscaban el acceso a esos recursos, principalmente con la instalación de servicios (ventas informales, tiendas, bares, peluquerías, etc.) que se movían gracias a la irrigación de los dineros generados en los mercados de PBC y látex de amapola. El control del circulante por parte de las FARC para sus objetivos estratégicos generó una crisis en el acceso de muchas familias a estos recursos.

En ese sentido las cuentas del Gobierno colombiano pueden ser alegres. Si se producen nuevas definiciones en los mecanismos de control de los mercados de PBC, un escenario posible es el retorno de más población a las zonas de comercialización. No obstante, en los

mensajes citados del Gobierno colombiano, parece insinuarse la idea de que las FARC jueguen un papel de controladores para que no se reproduzca la economía ilegal de la coca en esas zonas. Si el proceso supone la dejación de las armas, es poco probable que las FARC estén en condiciones de garantizar esa pretensión una vez se reacomoden los nuevos mecanismos de regulación del negocio. Todo esto bajo el supuesto de que el Estado colombiano siga menospreciando la generación de políticas públicas para atender la crisis agraria de la pequeña y mediana propiedad y en general de los pobres del campo.

3. Mientras lo anterior ocurre, hoy en día miles de productores se han movido hacia la minería ilegal. Esto no quiere decir, que esté garantizada la sostenibilidad de la aparente disminución de las áreas de cultivos de coca, la cual nada tiene que ver con un supuesto “éxito” de la política. Esto lo reconoce hasta el último informe de UNODC sobre cultivos ilícitos: “El auge de la explotación minera aurífera de los últimos años ha tenido incidencia en las dinámicas de algunas zonas del territorio colombiano como Chocó, Córdoba, Antioquia, Guainía y Nariño. Estos departamentos caracterizados por la presencia y permanencia de cultivos de coca han venido disminuyendo su participación en esta actividad ilegal pero a la vez se ha comenzado a compartir territorio con una nueva actividad: la minería informal del oro de aluvión”.¹¹ Sólo los cinco departamentos que se mencionan abarcan casi el 40 por ciento de las áreas cocaleras actuales.

4. Finalmente, la inexistencia de una institucionalidad eficaz y eficiente para el manejo de la política de drogas en Colombia dibuja uno de los factores estructurales que ha impedido un principio de incidencia importante en los niveles locales del problema. Esta situación se manifiesta sobre todo en el contundente fracaso de modelos como el de la Dirección Nacional de Estupefacientes DNE. Foco de corrupción y con una estructura adecuada para ello, controlada secularmente por grupos

de los partidos más tradicionales, terminó desarrollando arreglos con los mismos narcotraficantes en el negocio de la incautación y manejo de bienes de origen ilegal.¹² En consecuencia esa *máxima autoridad*, nunca pudo mostrar resultados que legitimasen de manera verificable los logros de *la lucha antidrogas*. Al contrario, constituye una buena referencia de su fracaso al revertir, en muchos casos a las mismas familias mafiosas, los intentos de extinción de dominio de bienes de origen ilegal. Adicionalmente, refleja los resultados del manejo secreto, de componenda, por lo cual los esfuerzos de interdicción no revierten en beneficios para la sociedad colombiana, contexto en donde se han concentrado gran parte de los costos de esa *guerra*.

En la historia de las incautaciones y extinción de dominio, el Estado colombiano no ha abierto la posibilidad de la participación de la sociedad civil para que diga hacia dónde o hacia qué propósitos se deben dedicar los recursos incautados. El Estado no toma partido por la sociedad civil, y la balanza en los hechos se inclina hacia una mayor injerencia de las mismas empresas mafiosas “objeto” de la extinción. La estructura cerrada del régimen también se expresa en este tema, con fracasos continuos y sin que se replantee la situación. Generalmente los criterios para un balance de la aplicación de la estrategia antidrogas de Bogotá y Washington deja por fuera este importantísimo aspecto: ¿qué sucede posteriormente con los bienes incautados al narcotráfico? La respuesta no sólo guarda una relación con su valor comercial sino también con la significación simbólica que un uso razonable y transparente enviaría al mismo narcotráfico en una sociedad permeada por códigos mafiosos que en muchos casos ha puesto una alta cuota de vida y seguridad.

Conclusiones y recomendaciones

La agenda de La Habana en materia de drogas debería reestructurarse para abordar el tema central: la relación entre drogas y conflicto armado. Las partes deberían

asumir su responsabilidad en ese vínculo y reconocer un elemento común: la existencia de prácticas mafiosas a diversos niveles y en actores variados, cuya vigencia puede impedir la implementación de los acuerdos para la ejecución de lo que se obtenga en el proceso de terminación del conflicto. El tratamiento de una agenda *débil* en materia de drogas (prevención del consumo, visiones limitadas de la sustitución de cultivos como un problema de recursos, etc.) sólo ayudará a afianzar un espíritu corporativo y clientelar en zonas bajo influencia de la insurgencia, abortando una oportunidad para abordar uno de los temas centrales en la definición del futuro como país.

Debería asumirse de manera clara y pragmática la pervivencia de un poder mafioso heredado de una larga historia del uso de la violencia para contener y “resolver” conflictos. Este poder se ha acentuado por la decisión de las elites colombianas de acudir a una estrategia privada contrainsurgente.

La guerrilla, que es hoy uno de los obstáculos para la inserción plena del país en el libre mercado y el crecimiento de la inversión privada transnacional, podría terminar asumiendo un comportamiento eminentemente corporativo encauzado paradójicamente hacia la superación de dicho obstáculo. Los arreglos para obtener beneficios en esa dirección configurarían un escenario que profundizaría la fragmentación ya existente en el país nacional.

Se debería desarrollar una estrategia a nivel estatal dirigida a garantizar un enfrentamiento eficaz de las prácticas y poderes mafiosos, condición básica para la construcción de una paz sostenible y la instauración de una democracia liberal, en los términos originales de la Constitución de 1991. Esto implicaría la reformulación del discurso que sitúa al narcotráfico y otras fuentes económicas de origen ilegal como amenazas externa al Estado, asumiéndolo más bien como actividad en simbiosis con el poder político, sobre todo, aunque no

exclusivamente, en el nivel regional. Esto supone también un deslinde del concepto que reduce los temas de seguridad al crimen organizado o “bandas criminales”, explorando la responsabilidad de los poderes ocultos en su instrumentalización.

De otro lado, tanto en la instalación del circuito ilegal agenciado por los actores armados, como en su combate por parte de instancias estatales, se ha violentado de manera sistemática la autonomía de las comunidades indígenas y territorios colectivos. La economía ilegal de la coca ha sido instrumentalizada como mecanismo de arrasamiento de prácticas culturales tradicionales, forzando procesos de inserción violenta en economías de mercado y descomponiendo los ejes de la organización social y de la pervivencia de esas comunidades. Percibidos también como obstáculo para culminar la inserción de territorios en el libre mercado, las comunidades de los territorios colectivos agencian procesos que contrastan con esa tendencia, ya que sus fundamentos como pueblos y etnias van en contravía a un encauzamiento del país hacia un modelo agresivo de libre mercado y de tratamiento generalizado de la naturaleza como bien transable.

El desconocimiento a la vigencia y respeto de la autonomía de los territorios colectivos y su posicionamiento en ellos para recabar parte de los beneficios como poder local, es un dilema que enfrenta hoy tanto el Gobierno como las mismas guerrillas. La denuncia pública de las comunidades indígenas del Cauca sobre afectaciones a su autonomía como pueblo, sugiere la persistencia de situaciones conflictivas que comprometen a las mismas FARC.¹³

Debería debatirse y acordarse los espacios de participación de la sociedad civil en materia de política de drogas en los diversos niveles, así como la reorientación de la política sobre bienes y recursos incautados, su transparencia en el manejo y veeduría.

Notas

1. Sociólogo. Investigador Asociado del Transnational Institute TNI. / La edición final de este informe estuvo a cargo de Amira Armenta
2. Véase el texto del Acuerdo General en este enlace:
<https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf>
3. Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2013). Texto de la conferencia que el alto comisionado para la paz dictó en la Universidad Externado de Colombia, mayo de 2013.
4. Ibídem
5. Forero, Jaime, y Sorne Ezpeleta (2007), Las brechas entre el campo y la ciudad 1990-2003, y propuestas para reducirlas, Serie Estudios y Perspectivas, CEPAL, Bogotá, 2007.
6. Kalmanovitz, Salomón (2013) “Lo que nos cuestan los biocombustibles”, *El Espectador*, 3 de marzo, 2013.
7. “El presidente Santos pide a las FARC luchar contra el narcotráfico tras acordar la paz”, *Agencia de Noticias EFE*, 26 de mayo, 2013.
8. Vargas, Ricardo (2009), “Economías de guerra y control de territorios: ilegalidad y reconfiguración del poder en el sur de Córdoba y Montes de María”, en, *A la sombra de la guerra, ilegalidad y órdenes regionales en Colombia*, Uniandes CESO, 2009.
9. Véase, “Impunidad en homicidios de reclamantes de tierras”, *El Espectador*, 5 de mayo de 2013. “Reina impunidad en asesinatos de líderes de tierras”, *Revista Semana*, 9 de mayo de 2012. También, según la Defensoría del Pueblo, entre 2006 y 2011 fueron asesinados 71 reclamantes produciéndose sólo una condena por esos hechos.
10. Para una reconstrucción de todo el proceso de toma de decisión en esa dirección, véase: Vargas, Ricardo (2010), Desarrollo alternativo en Colombia y participación social: propuestas hacia un cambio de estrategia, DIAL Diálogo Interagencial en Colombia, 2010.
11. UNODC, “Colombia, Monitoreo de Cultivos de Coca 2012”, junio de 2013.
12. El economista Salomón Kalmanovitz calcula en tres mil millones de pesos (alrededor de 1.600 millones de dólares estadounidenses) el costo para el erario por la corrupción que se toleró y la injerencia del narcotráfico en este caso. Véase “Para quién trabaja el procurador”, *El Espectador*, 9 de junio, 2013.
13. Carta de los Pueblos Indígenas de Colombia a las FARC – EP, Autoridades indígenas de Colombia - ONIC - CRIC – ACIN, Tomado de, *Tejido de Comunicación y de relaciones externas para la verdad y la vida*, Corinto, Resguardo López Adentro, 16 de mayo, 2013.

Otras referencias bibliográficas

- Makarenko, Tamara, 2004, “The crime-terror continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, *Global Crime* Vol.6 No.1, Febrero, pp. 129-145.
- Malone, David y Heiko Nitzschke, 2005, “Economic agenda in Civil Wars”, Discussion Paper: /07, Abril.
- McDermontt, Jeremy “Las FARC, el proceso de paz y la posible criminalización de la guerrilla”, *Insight Crime*, mayo de 2013.
- Pugh, Michael and Neil Cooper, 2004, “War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation”, Boulder: Lynne Rienner.

Transnational Institute

Desde 1996, el programa Drogas y Democracia de TNI viene analizando las tendencias mundiales del mercado y las políticas de drogas ilícitas. El programa se ha hecho un nombre internacional como uno de los principales institutos de investigación sobre políticas de drogas y como observatorio crítico de las instituciones de control de drogas, especialmente la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas (CND), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

TNI promueve políticas basadas en pruebas contrastadas y guiadas por los principios de reducción del daño, derechos humanos para los usuarios y los productores, y usos culturales y tradicionales de sustancias. El proyecto persigue la reforma de las convenciones sobre drogas de la ONU, que se caracterizan por su incoherencia, y se han vuelto obsoletas, superadas por nuevas aportaciones científicas y nuevas políticas pragmáticas que han resultado fructíferas.

Durante la última década, el programa se ha centrado en el desarrollo de las políticas sobre drogas y sus repercusiones para los países del Sur. El objetivo estratégico consiste en contribuir a una política más integrada y coherente, en que las drogas ilícitas sean vistas como una cuestión transversal en el marco más amplio de los objetivos de desarrollo, de reducción de la pobreza, fomento de la salud pública, protección de los derechos humanos, construcción de la paz y buena gobernanza.

Transnational Institute (TNI)
De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Los Países Bajos
Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org
www.tni.org/drogas

