



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

CARRERA DE ESPECIALIZACIÓN EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA

TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACIÓN

Implicancias de la “guerra contra el narcotráfico” en
Colombia

AUTOR: EZEQUIEL MARIN

DOCENTE DEL TALLER: LUIS PIBERNUS

[MAYO 2021]

Implicancias de la “guerra contra el narcotráfico” en Colombia

Resumen

Desde hace más de un siglo la doctrina de la prohibición es el paradigma que rige al régimen legal internacional para lidiar con el problema global de las drogas. Esta doctrina adopta una forma extrema de implementación a partir de la decisión estratégica de la comunidad internacional de declarar una “guerra contra el narcotráfico”, desde la década de 1970. En Colombia, esta guerra se implementa a través del Plan Colombia durante los primeros quince años del Siglo XXI. El contexto histórico de este Estado americano es el de un país andino atravesado por un largo conflicto armado y con la presencia de múltiples grupos no estatales militarmente organizados a escala nacional. El objetivo de este trabajo es estudiar el caso colombiano a partir de un análisis cualitativo de las evidencias y opiniones expertas recopiladas para obtener una apreciación acerca de la capacidad del prohibicionismo de resolver el problema global de las drogas. La finalidad es hacer un aporte en el mejoramiento de las políticas públicas punitivas y compensatorias y en la construcción de políticas públicas alternativas que permitan al Estado Colombiano y a la comunidad internacional afrontar de forma más eficiente este problema. Para ello, en primer lugar, se evalúa el Plan Colombia como plan estratégico adoptado para combatir el narcotráfico desde la perspectiva de la teoría del cambio de las políticas públicas. Luego se ponen en debate los principios conceptuales del paradigma prohibicionista.

Palabras clave: narcotráfico – Colombia – política pública – crimen organizado

INDICE

1.Introducción	
1.1. Fundamentación y planteamiento del problema.....	p. 6
1.2. Objetivos.....	p. 9
1.3. Aspectos metodológicos.....	p. 9
2. Marco Teórico	
2.1. Camino a la guerra.....	p. 9
2.2. El mercado prohibido.....	p. 14
2.3. La “guerra contra el narcotráfico” en Colombia: una política pública.....	p. 17
3.Diagnostico	
3.1. Los señores de la guerra.....	p. 23
3.2. Evaluación del Plan Colombia.....	p. 30
4. Propuesta de Intervención	
4.1. Síntesis del problema.....	p. 40
4.2. Objetivo de la propuesta.....	p. 41
4.3. Estrategia a implementar.....	p. 41
4.4. Descripción de las actividades.....	p. 42
4.5. Evaluación de la intervención.....	p. 50
5.Conclusiones	
5.1. Cambiar el paradigma.....	p. 50
6.Referencias Bibliográficas.....	p. 55
7.Anexos	
7.1. Departamentos de Colombia.....	p. 58
7.2. Regiones de Colombia.....	p. 59
7.3. Mejor estimación de la prevalencia anual del uso de drogas por año y país.....	p. 60
7.4. Tendencia mundial del número estimado de consumidores de droga y de personas con trastornos por consumo de droga entre 2006 y 2017.....	p. 60
7.5. Tendencia mundial de la prevalencia estimada del consumo de drogas y de los trastornos por consumo de drogas entre 2006 y 2017.....	p. 61

7.6. Tendencia de las drogas más preocupantes en las admisiones para recibir tratamiento de la drogadependencia por región en 2003, 2009 y 2017.....	p. 62
7.7. Estructura conceptual de la variable “homicidio”	p. 62
7.8. Tasa de homicidios por región cada 100.000 habitantes.....	p. 63
7.9. Países del mundo categorizados por la calidad de la información disponible sobre homicidios.....	p. 63
7.10. Tasa de homicidios por país en 2017.....	p. 64
7.11. Tendencia de la tasa de homicidios por región entre 1990 y 2017.....	p. 64
7.12. “Puntos calientes” de crímenes violentos y contra la propiedad en Bogotá, Colombia.....	p. 65
7.13. Tendencia de los homicidios por región entre 1950 y 2015 con información de 58 países.....	p. 66
7.14. Tasa de homicidios en el nivel subnacional de América Latina en 2012 y 2017.....	p. 67
7.15. Homicidios en prisión cada 100.000 prisioneros en países seleccionados en promedio entre 2010 y 2016.....	p. 68
7.16. Principales flujos de tráfico transnacional de armas de fuego definidas por las rutas de las armas de fuego incautadas entre 2016 y 2017.....	p. 69
7.17. Número total de armas incautadas por país coloreado según la calidad de su información en promedio entre el 2001 y el 2017.....	p. 70
7.18. Número total de armas incautadas cada 100.000 habitantes por país en 2017.....	p. 70
7.19. Armas de fuego incautadas por homicidio con arma de fuego comparado con la tasa de homicidios en países seleccionados en 2016.....	p. 71
7.20. Distribución del tipo de armas incautadas por países de América entre 2016 y 2017.....	p. 72
7.21. Tendencia del número de armas decomisadas en países seleccionados de América Latina entre 2010 y 2017.....	p. 73
7.22. Hectáreas con coca entre 2001 y 2015 en Colombia.....	p. 73
7.23. Densidad del cultivo de coca en Colombia en 2015.....	p. 74
7.24. Hectáreas con coca en Colombia por departamento entre 2008 y 2015.....	p. 75
7.25. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca entre 2006 y 2015.....	p. 76
7.26. Hectáreas con coca en Colombia por región entre 2008 y 2015.....	p. 77
7.27. Aspersión aérea y cultivos de coca en Colombia en 2015.....	p. 78

7.28. Laboratorios clandestinos destruidos y cultivos de coca en Colombia en 2015.....	p. 79
7.29. Evidencia de explotación de oro de aluvión 2014 y cultivos de coca 2015.....	p. 80
7.30 Mapa de los parques nacionales de Colombia.....	p. 81

Implicancias de la “Guerra contra el Narcotráfico” en Colombia

1.Introducción

1.1. Fundamentación y planteamiento del problema

El problema global de las drogas tiene una relevancia central para los estados y las sociedades de América Latina. El continente es el principal productor de marihuana y de cocaína, uno de los principales productores de opiáceos y uno donde la producción de drogas sintéticas crece (Gaviria y otros, 2009). Mientras tanto, la demanda de drogas tiende a estabilizarse en el largo plazo a nivel global (Anexo 7.5.). La magnitud del mercado de drogas ilícitas tiene consecuencias sobre la salud y el bienestar socioeconómico de la población, los niveles de violencia y criminalidad, sobre las economías de los estados y la capacidad de éstos de garantizar el ejercicio de los derechos humanos en sus territorios. Para que América Latina sea efectivamente una región de paz parece imprescindible revisar la estrategia que se ha sostenido para lidiar con el problema de las drogas y las organizaciones criminales que hacen usufructo de su comercio, dado que ellas son una amenaza real en todos los países del continente.

En tiempos recientes se abre un debate en cuanto a las consecuencias que ha implicado la vigencia de la doctrina de la prohibición de las drogas como única doctrina que informa a las políticas públicas para actuar sobre el problema global que ellas representan. Esas consecuencias se registran tanto en la dimensión de la oferta como en la de la demanda del fenómeno del narcotráfico. Entre esas consecuencias, y a cien años de vigencia de la doctrina de la prohibición, se observa la incapacidad de contener o desarticular a las organizaciones criminales que se dedican al narconegocio y, por lo tanto, el aumento de la violencia y la criminalidad, el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas en los lugares en donde el narcotráfico es una amenaza, el desamparo de los usuarios de drogas, tanto de aquellos que podrían utilizar drogas actualmente ilícitas con fines medicinales o culturales, como de aquellos que incurren en consumos abusivos o problemáticos e incluso de aquellos consumidores ocasionales y recreativos que no disponen de garantías sobre la calidad de los productos que consumen.

La seguridad pública tiene como fin último garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos, por lo que es esencial para determinar su eficiencia la capacidad que tienen los estados de debilitar y desarticular a las organizaciones criminales. La mayor eficiencia de esta capacidad puede redundar en un mejoramiento de las condiciones de salud y del bienestar socioeconómico de la población, contribuir a la reducción de los niveles de violencia y criminalidad, mejorar las posibilidades tributarias y fiscales de los estados como sus capacidades de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos en sus territorios.

Estudiar el caso colombiano durante la implementación del Plan Colombia puede servir para indagar sobre un ejemplo histórico de implementación de la “guerra contra el narcotráfico” al ser esta “guerra” el modo más extremo de implementación de la doctrina de la prohibición. Para ello se conceptualiza esta “guerra” como una política pública que puede ser evaluada tanto en su diseño como en sus resultados. En ese sentido, indagar sobre el caso colombiano también resulta relevante para poner en debate los principios conceptuales del paradigma prohibicionista e identificar las alternativas existentes a esta doctrina.

El marco conceptual desde el que se aborda este trabajo está conformado en primer lugar, por una breve referencia a la evolución histórica del marco jurídico que organiza el régimen internacional de control y fiscalización de drogas, como también de los fundamentos teóricos de la actualmente vigente doctrina del prohibicionismo. Luego, se enuncian los conceptos que van a permitir analizar el negocio de las drogas desde una perspectiva económica con la que se abordará la problemática del comercio de drogas ilegales a gran escala, dando cuenta de las dos dimensiones en las que consiste el fenómeno del narcotráfico, a saber: el de la oferta y la demanda de drogas. Finalmente, se hace referencia a la propuesta metodológica de la Teoría del Cambio y el Valor Público de las políticas públicas para realizar una evaluación del diseño y los resultados que tuvo en Colombia la implementación de la decisión estratégica de desarrollar una “guerra contra el narcotráfico”. Para ello se realiza una revisión bibliográfica que busca explicar cómo el Plan Colombia puede ser conceptualizado como una política pública.

El desarrollo del diagnóstico se hace a partir de una caracterización de los principales actores del negocio de las drogas ilícitas en el contexto de la implementación del Plan y su entrecruzamiento con los actores del conflicto armado insurreccional. Se reconstruyen, desde una perspectiva histórica, sus relaciones e interacciones para comprender los

sucesos acontecidos entre los años 2000 y 2015. Luego se va a evaluar la implementación del Plan Colombia en el marco del periodo histórico de interés, en tanto plan estratégico adoptado para combatir el narcotráfico en Colombia. Esta evaluación será retrospectiva y se hará desde la perspectiva metodológica de la Teoría del Cambio y el Valor Público de las políticas públicas, desarrollando un análisis cualitativo. El mismo consistirá en identificar los principales componentes a través de los cuales se implementa el Plan Colombia durante los primeros quince años del Siglo XXI. Se consideran sus objetivos, se identifica sus actividades, sus bienes y servicios públicos producidos, y se recopila evidencia cualitativa y cuantitativa relevante acerca de sus resultados a partir de fuentes secundarias.

Este esfuerzo tiene como fin obtener una apreciación sobre la necesidad de un cambio de estrategia de la comunidad internacional al respecto del problema global de las drogas. A través del estudio del caso colombiano se pretende recopilar y analizar la evidencia que ratifica el argumento que afirma que la “guerra contra el narcotráfico” es incapaz de acabar con el flagelo de las drogas ilegales. No es capaz de acabar con la violencia social, ni con las organizaciones criminales que la sustentan, cómo tampoco es capaz de reducir, ni de eliminar los usos abusivos y/o problemáticos de estupefacientes y sustancias psicoactivas. Estas variables se organizan en torno a las dos dimensiones a partir de las cuales se conceptualiza el fenómeno del narcotráfico desde una perspectiva económica, a saber: las dimensiones de la oferta y la demanda de narcóticos.

Todo este recorrido sirve para extraer conclusiones en torno a la capacidad que la doctrina prohibicionista ha tenido a la hora de lidiar con los problemas generados por el comercio de estupefacientes a gran escala a partir de su implementación a través de la “guerra contra el narcotráfico”, como política pública. Esto también servirá para hacer un aporte a las reflexiones y argumentos que se han empezado a multiplicar en los tiempos recientes, en torno al debate sobre la construcción de otras alternativas a la doctrina de la prohibición y su consecuente “guerra”. Se dejará planteada una introducción a este debate que, sin lugar a duda, abre nuevas preguntas y líneas de investigación. Esas preguntas giran en torno a las políticas públicas alternativas que es necesario diseñar para atender a los problemas emergentes de mala salubridad pública y falta de bienestar social que el negocio de las drogas ilícitas genera. La identificación de estas alternativas tendrá en su centro la preocupación por la sostenibilidad de un Estado democrático que garantice el

ejercicio de los derechos humanos en un marco de paz social y que sea capaz de lidiar con la amenaza que representa el crimen organizado.

1.2. Objetivos

El objetivo general de este trabajo es analizar parte de la evidencia que demuestra la incapacidad de la doctrina prohibicionista para resolver el problema global de las drogas ilícitas.

Los objetivos específicos son:

- Evaluar el Plan Colombia como plan estratégico adoptado para combatir el narcotráfico en Colombia.
- Poner en debate los principios conceptuales del paradigma prohibicionista.
- Identificar las alternativas existentes a dicha doctrina.

La hipótesis que inspira este trabajo considera que cambiar la doctrina prohibicionista que rige el abordaje del problema global de las drogas podría contribuir, a través de la implementación de políticas alternativas, a desvincular a las organizaciones criminales del narconegocio. Este trabajo tiene como finalidad recopilar y analizar algunas de las evidencias y argumentos que afirman esta hipótesis.

1.3. Aspectos metodológicos

La investigación desarrollada en el presente trabajo consistirá en un análisis cualitativo, de diseño descriptivo, utilizando la opinión de especialistas y de fuentes de datos secundarias proporcionadas por publicaciones académicas o de organismos estatales nacionales, internacionales y de la sociedad civil.

2.Marco teórico

2.1. Camino a la guerra

Hace más de un siglo que en el régimen legal internacional está consagrada la prohibición de todo tipo de uso de estupefacientes y sustancias psicoactivas como la doctrina imperante. La prohibición se fundamenta en el hecho de considerar que dichas sustancias

constituyen “un mal grave para el individuo y [...] un peligro social y económico para la humanidad” (Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, 1961). En palabras de Pardo (2010) el prohibicionismo es “el paradigma dominante desde hace cien años” en materia de drogas ilícitas. Este paradigma se basa en la idea de “que ciertas sustancias que alteran el estado mental de quienes las consumen, no son deseables para la sociedad, y que por tanto su consumo, tráfico, producción y posesión deben ser evitados, o minimizados, o, lo deseable, eliminados” (Pardo, 2010). Ésta es la visión que ha sido normalizada y consagrada en el derecho público internacional.

La comunidad internacional dio el primer paso en este sentido el 9 de marzo de 1909 en Shanghái. Allí trece países participaron de la primera Convención Contra el Opio cuyo objetivo era “reducir el tráfico y consumo de opio” (Pardo, 2010). Para ello declararon ilegal la producción, posesión, tráfico y consumo de las sustancias derivadas de la amapola, sentando las bases de la visión punitivista que se impone para lidiar con el fenómeno. En 1912 en Holanda se perfecciona jurídicamente este enfoque con la suscripción de la Convención de La Haya Contra el Opio, dando lugar a “uno de los primeros mecanismos internacionales dirigidos a regular el tráfico de drogas” (Montenegro, 2018). Dicha Convención fue suscripta por Alemania, Estados Unidos, China, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Holanda, Persia, Portugal, Rusia y el Siam; a partir de la misma los Estados parte se obligaron a “controlar tanto el abastecimiento como la distribución de narcóticos y opiáceos” (Montenegro, 2018).

En 1961, ya en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se suscribió la citada Convención Única sobre Estupefacientes. En ella se consensua una lista de drogas prohibidas y se crea un organismo internacional para la fiscalización de la producción y comercialización de las mismas: la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE). “Las drogas que alterasen el estado mental y que tuvieran usos médicos o de investigación podían producirse siempre y cuando esos usos se regularan y controlaran por la ONU” (Thoumi, 2010).

Los esfuerzos realizados por la JIFE aparentemente no tuvieron éxito dado que se registra un “gran incremento del uso de drogas en la década de 1960” a nivel global (Thoumi, 2010). Como respuesta a ello, la Comunidad Internacional renueva su compromiso y sus esfuerzos de mantener prohibidas las drogas en 1971. En este caso se suscribe la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas que se focalizó en las drogas sintéticas producidas en laboratorios de países desarrollados. Lo hizo agregando “un gran número

de drogas sintéticas a la lista de sustancias controladas”, pero por presión de la industria farmacéutica “se aceptó que una sustancia concreta no podía criminalizarse a menos que hubiera pruebas concluyentes de los daños que causaba” (Thoumi, 2010).

Como vemos hasta aquí la prohibición y su traducción a políticas punitivistas es la única respuesta ensayada por la Comunidad Internacional frente al problema global de las drogas. Este enfoque doctrinario llevó a los gobiernos del mundo a incrementar sus capacidades de fiscalización y control para garantizar la vigencia de la prohibición. Sin embargo, a partir de la década de 1970, por múltiples causas, el tema escala en el nivel de conflictividad. Poco a poco empieza a aparecer la idea de una “guerra contra el narcotráfico” como la definición estratégica de la Comunidad Internacional frente a la imposibilidad de generar avances concretos en el manejo del problema global de las drogas y al crecimiento de organizaciones criminales que usufructúan la explotación de este mercado.

El primer paso en ese sentido lo dio el gobierno de los Estados Unidos. A través del Plan de Reorganización número 2 emitido por la Casa Blanca el 26 de enero de 1973, en el marco de la *Law enforcement in illicit drug activities*, el presidente Richard Nixon crea la *Drug Enforcement Administration* (DEA). En dicho documento se expresa con claridad que “Esta Administración ha declarado una guerra mundial total contra la amenaza de las drogas” (Montenegro, 2018). Esta novedosa definición fue ratificada años después por otro presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan. En la Directiva 221 de abril de 1986 “clasificó al comercio ilegal de drogas como una amenaza ‘letal’ a la seguridad nacional, y se reguló específicamente la participación de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos en operaciones contra las drogas en el extranjero” (Montenegro, 2018).

La doctrina de la prohibición con tono belicista se consolida luego de 1988, a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas. En ella los Estados Parte declaran su intención de “enfrentarse a la magnitud y difusión del tráfico ilícito y sus consecuencias” como también a “eliminar las causas profundas del problema del uso indebido de estupefacientes”. Con la Convención de 1988 se definieron “tipos penales relacionados con diversas conductas y estimuló a los países firmantes a incorporar sanciones penales a los diferentes pasos involucrados en la cadena que van desde la producción hasta el consumo de drogas” (Pardo, 2010), consolidando la aproximación punitivista sobre el fenómeno.

Según Thoumi (2010) esta consolidación doctrinaria encontraba su justificación al ser la “respuesta al gran incremento del tráfico internacional de drogas” que se experimentaba en la época junto al desarrollo de los grandes carteles colombianos. En la Convención de 1988 se fijan líneas de acción concreta en torno a “directrices de cooperación internacional, decomisos y expropiación de bienes, la extradición y otras formas de cooperación” basadas en la criminalización de toda la cadena implicada en el tráfico ilícito de drogas (cultivo, fabricación, distribución, venta, posesión). No es menor recalcar, siguiendo a Thoumi (2010), que “fue la primera vez que el concepto de lavado de activos apareció en un documento de la ONU”.

En base a lo expuesto hasta aquí, es oportuno afirmar junto a Thoumi (2010) que “el resultado ha sido un régimen [legal internacional] que subraya las políticas punitivistas y que ha conseguido mucho menos de lo que los encargados de las políticas públicas esperaban”. Por ello, a partir de 1990, algunos Estados empiezan a insistir con la necesidad de adoptar reformas en las políticas públicas formuladas a partir del enfoque prohibicionista vigente en el régimen legal internacional. Es así como se convoca, para 1998, a una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS, por sus siglas en inglés).

Pese a los esfuerzos de varios países por promover enfoques alternativos, la Declaración Política final de la UNGASS de 1998 no modifica su adhesión a los principales preceptos de la doctrina prohibicionista. En ella se exhorta a “eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de cannabis y la amapola antes del año 2008” (Thoumi, 2010). Por su parte, Prado (2010) también resalta el énfasis que existió en la Asamblea Especial de 1998 en la “generación de mecanismos de control sobre los dineros ilícitos derivados del negocio de las drogas”.

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S), en 2003 se crea la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) ya que resultaba evidente que “el crimen organizado internacional, el terrorismo y la corrupción eran cada vez más importantes” (Thoumi, 2010). La UNODC es un organismo de aplicación y evaluación que, junto con el JIFE, debían avanzar en la realización de los objetivos consensuados en la UNGASS-1998. En 2008 ambos organismos fueron los encargados de producir los informes necesarios para nutrir los debates que se realizaron en el marco de la reunión de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. Por su parte, la UNODC tiene una prolífica actividad en la elaboración de informes que relevan evidencia

relacionada con el problema global de las drogas, algunos de los cuales son recuperados en el presente trabajo.

En la reunión de la Comisión de Estupefacientes del 2008 se reafirma que el objetivo frente al problema global de las drogas es “promover activamente una sociedad sin abuso de drogas” asumiendo un “compromiso inquebrantable para asegurar todos los aspectos de la reducción de la demanda, la disminución de la oferta y la cooperación internacional”, dejando en claro que “el fin último [...] es minimizar y, eventualmente eliminar, la disponibilidad y el uso de drogas ilícitas y sustancias psicoactivas para asegurar la salud y el bienestar de la humanidad” (Thoumi, 2010). Esto fue así pese a que algunos países de América Latina presentaron reparos sobre la vigencia de la doctrina de la prohibición y a que la Unión Europea quiso incorporar la dimensión de las políticas de “reducción de daños”.

Todos estos instrumentos jurídicos internacionales son concebidos, a la luz de la doctrina prohibicionista. Tokatlian (2017) afirma que también tienen otro elemento en común:

“Por décadas se impuso una perspectiva dicotómica que consistió en separar a los ‘países productores’ de los ‘consumidores’ [...] Esto oscurece el hecho de que los Estados Unidos son un gran productor mundial de marihuana y epicentro de lavado de dinero, que Holanda es uno de los mayores productores mundiales de éxtasis, que en Europa crece la criminalidad organizada y que, en conjunto, los países de Sudamérica constituyen el tercer mercado mundial en términos de consumo de cocaína. Además subestima la evidencia de que varios países contienen en sí mismos la mayoría de los eslabones” (p.31).

Considerando lo expuesto hasta aquí es posible apreciar cómo el paradigma del prohibicionismo se constituye en el núcleo doctrinario imperante en el régimen legal internacional y en el principio que informa a las políticas públicas que se implementan para lidiar con el problema global de las drogas. A esta situación se le adiciona que, a partir de la década de 1970 la forma de afrontar el problema ha adoptado una retórica y una práctica bélica a partir de la declaración de una “guerra contra el narcotráfico”.

Debido a esto último, Tokatlian (2017) identifica cuatro pilares conceptuales que le son comunes a esta “cruzada antinarcóticos” impulsada principalmente por Washington y aceptada por la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU. Dichos pilares son: “que el fenómeno de las drogas tiene su origen en la oferta”; que “las acciones principales de los gobiernos deben estar orientadas a dismantelar todos los eslabones

ligados” a la cadena de producción y distribución de los narcóticos; que “se trata de un problema de seguridad nacional (antes que de salud pública) y, por lo tanto, es indispensable vincular a las fuerzas armadas en tareas antinarcóticos”; y “que es necesario reivindicar la ‘mano dura’ en materia criminal y militar”. Estos cuatro pilares parecen ser los que identifican la aplicación empírica de la doctrina prohibicionista y los que se pone en debate en el presente trabajo.

2.2.El mercado prohibido

El problema global de las drogas es un fenómeno complejo y multidimensional. El narcotráfico, en tanto negocio, actúa en el marco del mercado ilegal de drogas ilícitas, dada su prohibición. Desde el lado de la oferta las cadenas de cultivo, producción y comercialización representan desafíos específicos y diferentes a los que existen desde el lado de la demanda, segmentada fundamentalmente según los distintos tipos de usos que los consumidores realizan (medicinal, ocasional o experimental, recreativo, problemáticos o abusivos).

Para Bergman (2016) la prohibición “eleva los costos de entrada” al negocio lo que restringe la atomización y la competencia, alimentando la concentración del mercado en pocos actores. El sistema penal, principal instrumento del paradigma prohibicionista, no es suficientemente eficiente para disuadir a aquellos que pretenden ingresar al negocio. La disuasión se basa en dos dimensiones: “la capacidad de detección de la ilegalidad y la severidad de la pena que se impone [...] En los países de la región, los policías, jueces y fiscales concentran la mayoría de sus esfuerzos en procesar casos del último eslabón de la cadena del negocio” (Bergman, 2016) mientras que los grandes emprendedores del negocio de la droga logran reemplazar fácilmente el producto incautado y a sus empleados apresados, situación que implica costos sociales muy elevados. “Es evidente que el masivo encarcelamiento [...] no ha logrado ni bajar el tráfico, ni reducir la oferta, ni hacer subir el precio de la droga” (Bergman, 2016).

En esto último aparece un elemento fundamental en el análisis del problema de las drogas y su prohibición. Y este es el hecho de analizar el fenómeno del narcotráfico en términos de mercado. Según Kopp (2010) las políticas públicas implementadas a partir de la prohibición están orientadas a reducir “la cantidad disponible de droga, aumentar los costos de su producción y venta y luego los precios en la calle” para llevar a una

disminución del consumo. A esto se le adiciona el esfuerzo por el encarcelamiento de los consumidores como “una herramienta aceptable para reducir el consumo” (Kopp, 2010). Por eso Kopp (2010) propone un enfoque sistémico basado en la comprensión de cada uno de los componentes del mercado de drogas ilícitas de manera autónoma, a saber: la oferta (incluyendo el cultivo, la producción, el tráfico y la venta minorista) y la demanda (el consumo).

Bergman (2016) comparte esta visión identificando que “la paradoja de los mercados ilegales es que la prohibición incrementa el costo del bien demandado y también la utilidad para quien lo produce o lo vende”. Esto se debe a distintos factores. En primer lugar, por el riesgo que asume aquel que comercializa un bien prohibido, lo que se traslada directamente al valor del bien. En segundo lugar, la restricción de la oferta resultante del control que ejercen los estados aumenta el precio y dificulta la competencia. En tercer lugar, aumentan los costos operativos de todo tipo. “Además de los obvios gastos adicionales [...], la prohibición obliga a resolver conflictos por mecanismos extrajudiciales que acarrearán costos adicionales, especialmente la violencia” (Bergman, 2016).

Además, Bergman (2016) añade un factor al problema del narcotráfico visto desde la perspectiva de la oferta. Afirma que “la mayor amenaza del narcotráfico a la seguridad pública es la diversificación criminal” que implica “la consolidación de bandas criminales que se inician en el negocio de la droga y que luego diversifican sus actividades delictivas” (Bergman, 2016) incorporándose así al negocio del robo, la extorsión, el secuestro, la trata de personas, entre otros. La comercialización de estupefacientes implica importantes beneficios económicos para la organización criminal que logra afrontar los costos que implica entrar al negocio. “El tráfico y la comercialización de drogas es una empresa capitalista y competitiva. [...] La especialización en cada etapa de la producción el transporte y la venta la convierte en más eficiente, reduciendo así los costos y diversificando los riesgos. [...] Los narcotraficantes ejercen extrema violencia para alcanzar dos objetivos principales: una disciplina interna en su organización o con sus socios y la adquisición de nuevas plazas, rutas o mercados.” (Bergman, 2016).

Del otro lado está la dimensión de la demanda, o sea, la de los consumidores. El presente trabajo no abordará en profundidad la dimensión de la demanda, pero no es posible hablar de narcotráfico sin hacer una aproximación a la aprehensión de su especificidad. Bergman (2016) reconoce que el universo de consumidores se encuentra segmentado en distintos

tipos de usuarios. Básicamente puede trazarse una diferencia entre aquellos consumidores ocasionales o recreativos con aquellos consumidores adictos. “A pesar de que la gran mayoría de las personas no consumen drogas prohibidas, muchos jóvenes experimentan con ellas alguna vez, un subgrupo de ellos las adopta como consumo recreativo y sólo algunos de estos usuarios se convierten en adictos” (Bergman, 2016). Para este autor las drogas son, para muchos usuarios, “un típico elemento de la sociedad de consumo [que también] pueden ser exaltadas en ambientes contraculturales” (Bergman, 2016).

Del Percio (2019) comparte esta aproximación al fenómeno del narcotráfico e identifica los estereotipos sociales que son construidos por “periodistas, autoridades y formadores de opinión” en torno a los usuarios. Dichos estereotipos son los de “el criminal narcotraficante y el enfermo adicto”, que en definitiva implican un error de base en la planificación de la política pública para lidiar con la cuestión. Sin embargo, son estos estereotipos los que refuerzan la vigencia de la doctrina prohibicionista. “Existe un consenso [...] entre los expertos y estudiosos del tema en proponer varios caminos a ser transitados simultáneamente, partiendo siempre de la distinción entre la lucha contra el narcotráfico de los esfuerzos por reducir el consumo y limitar sus daños. Cabe repetir hasta el cansancio que son dos tipos de problemas que exigen estrategias totalmente distintas. Uno es un problema de seguridad, el otro de salud.” (Del Percio, 2019).

En cualquier caso, lo cierto es que el usufructo que hacen las organizaciones criminales y las organizaciones armadas no estatales del negocio de la droga requiere el sostenimiento de un determinado *status quo*. Tokatlian (2017) identifica el apego que las organizaciones criminales tienen a ese *status quo*, resaltando que “más que pretender una transformación estructural, la criminalidad organizada, a pesar de utilizar medios violentos, tiende a perpetuar, para su provecho, un orden social y político dado”. Las políticas públicas que los estados del mundo implementen para lidiar con el problema global de la droga deberían atacar ese *status quo* en el que el narcotráfico se desenvuelve de forma muy robusta en la clandestinidad. Sin embargo, en la UNGASS del 2016 el *status quo* prohibicionista fue reforzado. El documento final “reafirmó la búsqueda de una sociedad libre de drogas [...] reforzó el valor de las convenciones de 1961, 1971 y 1988 sobre drogas [y] no hace mención alguna a políticas favorables a la reducción de daños” (Tokatlian, 2017). Estas definiciones fueron adoptadas con el apoyo de las delegaciones de las principales potencias globales (Estados Unidos, China y Rusia).

2.3. La “guerra contra el narcotráfico” en Colombia: una política pública

En tanto definición en el plano estratégico, la “guerra contra el narcotráfico” en Colombia se implementa a través de una serie de acciones, fundamentalmente estatales, estructuradas como políticas públicas. Se propone una investigación basada en la perspectiva de la Teoría del Cambio y Valor Público, que considera que “la acción pública genera un ‘resultado’ [...] un cambio en una situación de un determinado sector de la sociedad” (Arenas Caruti, 2018). Por lo tanto, estas políticas públicas pueden ser evaluadas en su diseño como en sus resultados. La evaluación de una política pública “busca identificar los logros o resultados de una intervención, comportamiento o acción” (Arenas Caruti, 2018) asumiendo que existe un cambio como resultado de la intervención.

La evaluación del diseño de una política pública consiste en “comprobar que se justifica el financiamiento público del programa, desde el punto de vista de su contribución a la solución de un problema [...] se analiza la naturaleza e importancia del problema, la estrategia para solucionarlo [...], validando la cadena de valor del programa y sus relaciones causales” para lo que la opinión de los expertos en la materia es esencial (Arenas Caruti, 2018). Por otro lado, la evaluación de los resultados de las políticas públicas “busca verificar el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados (intermedios o de largo plazo), de un programa, es decir, es la comprobación respecto a si el programa contribuyó a la solución del problema o necesidad que lo originó, y en qué medida” (Arenas Caruti, 2018). En ese sentido, tanto la Comisión de Estupefacientes de 2008 como “la JIFE y la UNODC están de acuerdo en la necesidad de que las políticas tengan bases científicas sólidas”. Para ello es importante “llegar a un acuerdo acerca de los criterios para evaluar la evidencia empírica sobre el consumo y la producción de drogas” (Thoumi, 2010).

Colombia es uno de los principales escenarios donde se implementó la definición estratégica de la doctrina prohibicionista, donde se “peleó esta guerra”. Desde el nacimiento de los grandes carteles productores y exportadores de cocaína en la década de 1980 en adelante este país andino ha sido uno de los escenarios destacados donde se pretendió realizar la cruzada prohibicionista. La atomización de aquellos grandes carteles luego de la caída de sus cabecillas llevó, como afirma Tokatlian (2017), al “efecto no programado” de multiplicación de “cartelitos”, de proliferación de actores vinculados al narconegocio en un país con un Estado débil, atravesado por un conflicto armado de larga data.

El Estado colombiano tiene graves problemas para sostener la vigencia de la ley, el orden y la convivencia democrática en su territorio desde la segunda mitad del Siglo XX. Al problema de la diversificación criminal planteado por Bergman (2016), se adiciona el hecho de que la “guerra contra el narcotráfico” se da en este contexto de conflicto armado en este país andino. Con Stepanova (2010) se analiza la conexión que existe entre el narcotráfico y los conflictos armados, entre los que hay una “influencia mutua, que equivale a una interdependencia”. Existen diferencias entre bandas criminales puramente dedicadas al negocio de las drogas ilícitas y otros “grupos armados no estatales que persiguen fines políticos, sociales, ideológicos, religiosos o de otro tipo” (Stepanova, 2010). La conexión entre drogas y conflicto armado se da en las regiones en las que se encuentra el cultivo y la producción de drogas: “la interrelación mundial entre el negocio de las drogas y los conflictos armados se describe con mayor precisión en función de su influencia mutua, que en algunos casos, equivale a la interdependencia más que a una condicionalidad estricta” (Stepanova, 2010).

Durante los últimos 70 años, en Colombia, se sostiene un conflicto armado entre multiplicidad de actores que posee un “carácter mutable”, cómo observa Niño González (2016). Desde la irrupción del narcotráfico a escala global, se desarrolla esta mutación al ritmo de la capacidad adaptativa de los esquemas organizacionales de los actores involucrados y, en consecuencia, mutan también los términos del conflicto. Sin embargo, la constante son los altos rendimientos económicos del narconegocio y un conflicto armado que, con sus altibajos, se ha sostenido a lo largo del tiempo.

Entre los años 1995 y 2000 se registran 12.000 secuestros en Colombia, desde 1996 hasta el 2000 hubo 300.000 colombianos que emigraron al exterior y en este periodo se registraron 10 muertos por día, estimando que, aproximadamente hacia el año 2000, más de un millón de niños fueron víctimas de la guerra (Tokatlian, 2001). En este marco, desde fines de la década de 1990 la situación de violencia extrema que se vive en Colombia da el pie para justificar una injerencia internacional más concreta. “Washington, con un tácito consentimiento latinoamericano, ha ido desplegando una inédita intervención indirecta en el caso colombiano” (Tokatlian, 2001).

El Plan Colombia se inicia formalmente en el 2000 cuando el Congreso de los Estados Unidos aprueba un aporte de 1.319,1 millones de dólares para financiar la estrategia que el gobierno del presidente Andrés Pastrana estaba desarrollando (Tokatlian, 2001). Las

naciones de América Latina se mantuvieron en silencio sobre todo este tema; mientras que las naciones europeas proponían que la ayuda internacional vaya al mejoramiento de las condiciones sociales de la población colombiana. Así, la mesa de donantes en Madrid, en julio del 2000, recaudó 120 millones de dólares y 105 millones de euros destinados con ese fin. Sin embargo, la gravitación diplomática de Washington en Colombia logró tener mucha más influencia.

En el año 2007, bajo la presidencia de Álvaro Uribe, el Plan Colombia se reformuló, partiendo de un balance de lo realizado hasta el momento y proponiendo que dicho Plan debía entrar en su segunda fase. Esta estrategia estaba dirigida, como afirma Rojas (2007), a conseguir el apoyo de la comunidad internacional, consolidando lo que se consideraban logros de los programas que se habían implementado en la primera fase. Sus objetivos, declarativamente, se basaban en el establecimiento de una negociación con los grupos armados no estatales, comprendiendo que todo el resto de los problemas tenían como origen la beligerancia de estos. Pese a ello, a partir de la necesidad de lograr el apoyo de Estados Unidos “el Plan termina siendo en lo fundamental un programa de lucha antinarcóticos intensificado” (Rojas, 2007).

Durante el período de aplicación de la primera fase Plan Colombia se registraron buenos resultados en lo económico, atribuidos a un “restablecimiento de la confianza de consumidores e inversionistas, a la recuperación de la productividad [y] al mantenimiento de una política macroeconómica sana” (Rojas, 2007). Pero este crecimiento de la economía colombiana también puede haber tenido su origen en las exclusivas preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a partir del avance en negociaciones de distintos tratados de libre comercio. No se puede afirmar que el crecimiento económico haya sido una consecuencia directa y exclusiva de la aplicación del Plan Colombia en sí.

Lo cierto es que en el “núcleo de la estrategia [...] los logros presentados no tienen ni la centralidad ni la contundencia que se esperaba” (Rojas, 2007). Pese a que los congresistas de Washington habían aprobado el aporte norteamericano basados en la distinción entre lucha antinarcóticos y lucha contrainsurgente, en los hechos resultó artificial. Luego del 11-S y “con el fracaso de las negociaciones con las FARC [en 2002], ambas estrategias terminaron fusionándose en una lucha global contra el terrorismo” (Rojas, 2007). El principal resultado de la primera fase del Plan Colombia terminó siendo la modernización de las fuerzas públicas en todas sus áreas, que tuvo como consecuencia un “creciente

agotamiento de la capacidad militar de las guerrillas [...]. Sin embargo, parece aún muy lejana su completa derrota militar” (Rojas, 2007). Los grupos insurgentes se replegaron a zonas de difícil acceso retornando a una estrategia de guerra de guerrillas. Mientras tanto, las fuerzas públicas de Colombia llegaron al límite de su capacidad operacional, por lo que la segunda fase del Plan Colombia tuvo como objetivo ampliar esa capacidad, en vez de fortalecer los logros económicos e institucionales que sí había obtenido.

Esta nueva etapa del Plan se presentó como una continuidad de la estrategia para consolidar los logros obtenidos. Se estableció un 400% de aumento de los recursos destinados al Plan. Para ello, a diferencia de la primera fase, se contabilizaron casi todos los recursos que el Estado colombiano destinó en su presupuesto a la política social e institucional del país (Rojas, 2007). Esto se hizo con el objetivo de “sobreactuar” el esfuerzo fiscal colombiano con la expectativa de incentivar los aportes internacionales. De esta forma la segunda fase del Plan Colombia se transformó prácticamente en el plan estratégico de gobierno del Estado colombiano consagrando “la fusión entre lucha antinarcóticos y estrategia contrainsurgente bajo la denominación de ‘amenaza narcoterrorista’” (Rojas, 2007).

En 2009 los expresidentes César Gaviria, de Colombia, Fernando Enrique Cardozo, de Brasil y Ernesto Zedillo, de México, encabezaron el trabajo de la Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia creada con la finalidad de emitir un informe acerca del resultado de las políticas públicas implementadas en el marco de la “guerra contra el narcotráfico”. El informe resultante, “Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma” (Gaviria y otros, 2009) tiene una relevancia particular muy significativa, que abre un camino de reflexión alternativa. En dicho documento, los propios encargados de impulsar las políticas públicas de control y fiscalización de drogas ilícitas reconocen que “las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados” (Gaviria y otros, 2009).

Los ex presidentes identifican cinco conjuntos de consecuencias que la “guerra contra el narcotráfico” ha tenido en América Latina (Gaviria y otros, 2009): el desarrollo de poderes paralelos en los espacios de fragilidad de los Estados, la criminalización de los conflictos políticos, la corrupción de la vida pública (sobre todo en la estructura policial, en la Justicia y en el sistema penitenciario), la alienación de la juventud (sobre todo entre los sectores socioeconómicos más vulnerables), el desplazamiento de campesinos y la

estigmatización de culturas tradicionales. El informe sentencia que “los costos de mantener la prohibición resultaron enormes” (Gaviria y otros, 2009) y ha tenido uno de sus ejemplos más paradigmáticos en “la traumática experiencia colombiana [que] sin dudas es una referencia para que se evite el error de seguir las políticas prohibicionistas de Estados Unidos y se encuentren alternativas innovadoras” (Gaviria y otros, 2009).

Sin embargo, en 2016 la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno y la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DJSJG y DSEPP) del gobierno de Colombia publicaron un balance oficial de la implementación del Plan Colombia a 15 años de su inicio. En él se arroja un poco de luz acerca del diseño del Plan que, hasta el momento, aparecía como fragmentario y confuso en cuanto a sus etapas y objetivos. En este documento se afirma oficialmente que el Plan Colombia se da en el marco de la cooperación bilateral con el gobierno de los Estados Unidos y que el mismo tiene tres objetivos (DJSJG y DSEPP, 2016). El primero es el fortalecimiento de las capacidades operacionales de las fuerzas públicas para combatir “la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los grupos armados” (DJSJG y DSEPP, 2016). El segundo objetivo consiste en desplegar programas de asistencia social para “fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos” (DJSJG y DSEPP, 2016). El tercer objetivo, finalmente, es apoyar el “proceso de desarme, desmovilización y reinserción junto con las reformas judiciales que estaban en curso” (DJSJG y DSEPP, 2016).

En el mencionado informe también se afirma que el Plan Colombia fue planificado en tres etapas de implementación, aunque no se expresa con claridad cuáles son los parámetros que motivan el paso de una fase a la subsiguiente. La primera fase, denominada “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (DJSJG y DSEPP, 2016) implementada entre 2000 y 2006 consistió en la realización de esfuerzos vinculados básicamente a la consecución del primer y el tercer objetivo, a saber: el fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública y el apoyo a la implementación del “Sistema Penal Oral Acusatorio” (DJSJG y DSEPP, 2016). La segunda fase, “enmarcada en la Estrategia de fortalecimiento de la democracia y del desarrollo social” (DJSJG y DSEPP, 2016) implementada entre 2007 y 2009, curiosamente también hace el mayor hincapié en el primer y el tercer objetivo. Finalmente, recién en la tercera fase implementada entre 2010 y 2015 a partir de la “iniciativa de desarrollo estratégico para Colombia” (DJSJG y DSEPP, 2016) se hace mención del segundo objetivo, que atiende a las condiciones socioeconómicas de la población.

Según afirma el informe que se analiza en el presente apartado (y que será recuperado en próximos acápite), la inversión total en este Plan ha sido de 140.600 millones de dólares en 15 años, de los cuales solo el 7% fue aportado por el gobierno de los Estados Unidos. Llamativamente el informe aclara que el 72% del presupuesto fue invertido en el “componente de apoyo militar y policial” (DJSJG y DSEPP, 2016) orientado a la concreción del primer objetivo. Por lo tanto, sólo el 28% de los recursos invertidos en el Plan Colombia fueron ejecutados con la finalidad de mejorar las condiciones socioeconómicas de la población y de avanzar en el proceso de desarme y desmovilización de aquellos que tomaban parte en las organizaciones armadas no estatales, lo que denota una falta de equilibrio entre la asignación de recursos a cada objetivo.

Esta falta de equilibrio que se observa en el informe de la DJSJG y DSEPP (2016) denota un serio problema en el diseño del Plan. Descarta o ignora algunos tipos de políticas públicas disponibles para que un Estado lidie con el problema de la droga. Tokatlian identifica “tres tipos de medidas y acciones [posibles] en el frente de los narcóticos” (2017): las políticas punitivas, las políticas compensatorias y las políticas alternativas. Como se verá en el presente trabajo, el Plan Colombia básicamente implementa políticas punitivas. En un segundo plano quedan las políticas compensatorias, aquellas que sirven “para mitigar los costos del combate frontal”. Pero casi ni se ha intentado implementar políticas alternativas, como la despenalización del consumo personal, los programas de reducción de daños distinguiendo los distintos perfiles de consumidores, la legalización y regulación de la producción y comercialización de determinadas drogas según su peligrosidad, hasta hoy ilegales. Este último conjunto de políticas públicas es esencialmente “antiprohibicionistas” (Tokatlian, 2017).

Tomando en cuenta el marco hasta aquí descrito se consideran los componentes y acciones específicas en las que consistió la implementación de la “guerra contra el narcotráfico” en términos de política pública. Tokatlian (2017) identifica cinco grandes conjuntos de acciones implementadas por el Estado en el marco de la estrategia definida por la doctrina prohibicionista. Ellas son: la militarización de la lucha antinarcóticos, los esfuerzos realizados para erradicar los cultivos ilícitos, las acciones tendientes a desarticular los grupos narcotraficantes, la criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas y la extradición de ciudadanos latinoamericanos hacia los Estados Unidos. Las últimas tres, pese a los elementos que las distinguen, a los efectos

del presente trabajo pueden ser comprendidas en una misma categoría que sintetiza los esfuerzos jurisdiccionales realizados por el Estado para desarticular la criminalidad vinculada al narconegocio. En el caso del conjunto de políticas públicas vinculadas a la extradición de los líderes de las organizaciones criminales, es una medida que tuvo un intenso protagonismo en los momentos previos a la implementación del Plan Colombia, por lo que no será abordada en el análisis que se realiza.

3.Diagnóstico

3.1.Los señores de la guerra

Los elementos de la evaluación del diseño de una política pública son la identificación de los actores claves, la clara definición del problema que pretende afrontar y de la población objetivo, destinada a recibir los bienes y servicios públicos producidos por ellas (Arenas Caruti, 2018). En este caso se analiza el Plan Colombia en su conjunto como un plan estratégico diseñado en función de los objetivos esbozados por el propio Estado colombiano en el informe de la DJSG y DSEPP (2016). En ellos podemos ver que las definiciones de actores clave y población objetivo es confusa y/o difusa. Es importante describir y caracterizar a los actores no estatales implicados en el conflicto para lograr comprender parte de las insuficiencias del diseño de la estrategia guerrera.

Para Tokatlian “cada país ‘tiene el narcotráfico que le corresponde’ de acuerdo con su particular experiencia histórica, social y política” (2017). En particular, en Colombia están presentes todos los elementos que componen el espectro de la oferta del narconegocio. También está presente la dimensión de la demanda, pese a la poca atención que se les ha puesto a los problemas generados en ese ámbito en los países clasificados como productores. El narconegocio está controlado por poderosas organizaciones que disponen de una amplia gama de recursos para solventar sus actividades. En adición a ello, y como subproducto de la vigencia del prohibicionismo, desde inicios del Siglo XXI las organizaciones armadas no estatales también se incorporaron al negocio con el objetivo de financiar sus actividades insurreccionales contra el Estado colombiano. Éstas últimas desplazaron, se incorporaron o complementaron a otras organizaciones criminales

de variados orígenes que ya venían usufructuando los beneficios económicos del narcotráfico.

En Colombia hay una pluralidad de actores que hacen usufructo del narconegocio y que se relacionan entre sí de forma compleja. En tanto clandestino, el narconegocio representa una oportunidad óptima para aquellas organizaciones que desarrollan sus actividades al margen de la ley para que puedan diversificar sus actividades de financiamiento. En el país andino en estudio podemos identificar dos grandes grupos o categorías de organizaciones que están vinculadas a estas etapas siendo claramente parte del espectro de la oferta: las organizaciones paramilitares junto a los resabios de los grandes carteles y las organizaciones insurreccionales vinculadas tardíamente al narconegocio. Cada una de estas categorías amerita una caracterización en particular para lo cual se describe, en cada una de ellas, a las organizaciones más importantes que pueden servir como ejemplo, arquetipo o paradigma de la categoría en cuestión.

En primer lugar, se hará referencia al fenómeno del paramilitarismo. Éste surge a mediados del Siglo XX como “bandas civiles organizadas [...] cuyo fin era la defensa de intereses ideológicos liberales o conservadores” (Hernández Cetina y otros, 2018) opuestos a los grupos insurreccionales. Estos grupos eran apoyados por las elites rurales de Colombia quienes las definían como organizaciones de autodefensa, teniendo evidentes vínculos informales con sectores de las Fuerzas Armadas. Hernández Cetina (y otros, 2018) distinguen a estos “grupos de justicia privada”, organizados por los propietarios rurales para defenderse de los grupos insurreccionales, de otros, desarrollados paralelamente en los ochenta pagados por terratenientes y narcotraficantes, formados por mercenarios y asesinos a sueldo.

En 1997 se fundan las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) reuniendo a los jefes de nueve organizaciones paramilitares de distintos territorios. Las autodefensas se definieron en ese momento como “un movimiento político militar de carácter antisubversivo en ejercicio del derecho a la legítima defensa” (Hernández Cetina y otros, 2018). Esta definición fue fundamental para la estrategia de posicionamiento en la opinión pública que desarrolló Carlos Castaño, el jefe de la AUC. En el año 2000 esta organización contaba con ocho mil combatientes y dominaba áreas estratégicas del país (Hernández Cetina y otros, 2018).

Vicente Castaño, el hermano de Carlos, veía con una profunda desconfianza el proceso de desmovilización durante la presidencia de Álvaro Uribe. Castaño convoca a sus hombres a mantenerse en control de las zonas de influencia de los paramilitares. Al poco tiempo es abatido y reemplazado en el liderazgo por Daniel Redondo Herrera, alias Don Mario, quien asume la jefatura del grupo rebautizándolo bajo el nombre de “Héroes de Castaño”, y posteriormente “Autodefensas Gaitanistas de Colombia” que más tarde será conocida como el Clan del Golfo “manteniendo intactas las redes y formas de dominación que previamente habían consolidado los grupos paramilitares” (Hernández Cetina y otros, 2018). Pero en esta etapa se inicia un proceso de fortalecimiento y expansión desde la zona de Urabá, en la región Caribe (Anexo 7.2.) hacia el resto de Colombia.

Entre estos grupos se encuentra realmente de todo: nuevas estructuras armadas que aprovecharon el vacío de poder territorial, grupos desmovilizados que se mantuvieron en control de ciertas zonas, grupos que nunca participaron del proceso de desmovilización, estructuras que se rearmaron luego de ser desmovilizadas. Esta variedad de elementos que integran el Clan del Golfo denota la importancia de considerar como población objetivo de la política pública a aquellos miembros de organizaciones criminales que vuelven a caer en ellas, luego de haber sido desmovilizados por falta de oportunidades sociales. Esta variedad de “mano de obra desocupada” le permite a las organizaciones criminales una amplia capacidad de adaptación frente a nuevas condiciones operacionales que, según Hernández Cetina (y otros, 2018) combina “una organización piramidal en algunas zonas y de integración territorial en otras”.

Si bien no deja de ser una organización jerarquizada con jefes visibles y con tareas definidas entre sus miembros, la combinación de esto con un desarrollo en red en cada territorio perfila a una organización muy flexible y segura. Tiene jefes militares y políticos que se encargan de manejar las relaciones de esta banda con otras organizaciones criminales, lo que le permite proteger a sus elementos enviando al frente de batalla a otros grupos contratados por ellos. Esto también toma relevancia cuando se atiende al entrenamiento que reciben sus miembros. En 2011 se encontraron “dos grandes centros de entrenamiento militar con más de 60 hombres portando uniformes camuflados y armas largas tipo fusiles AK-40” (Huertas Díaz y otros, 2016), lo que indicaría que forman escuadrones de élite que son utilizados sólo en determinado tipo de enfrentamientos. Como afirma Hernández Cetina (y otros, 2018) el Clan del Golfo está compuesto por 51

mandos regionales los cuales “contribuyen a una fuerza de elite que se denomina Autodefensas Gaitanistas de Colombia y cada uno de ellos tiene una estructura criminal y puede contratar grupos locales de delincuentes o pandillas a fin de no exponer a su propia tropa”.

Una diferencia fundamental que existe entre el Clan del Golfo y su antecedente paramilitar de las AUC tiene que ver con el prestigio social que ostenta. Mientras las AUC mantenían una “legitimidad y percepción heroica” que le transferían las elites terratenientes, al ser una organización vertical y bien estructurada que tenía fines políticos y sociales públicos. Por otro lado, el Clan del Golfo, poco a poco empieza a ser visto ni más ni menos que como lo que es: una organización criminal dedicada al narcotráfico. Esto no quiere decir que haya perdido completamente su prestigio, sobre todo en las zonas rurales que controla. Pero sí implicó un cambio en la relación política que mantiene con el Estado colombiano y, sobre todo, en cuanto a la percepción de la opinión pública. Esto, sin embargo, no impidió que el Clan del Golfo logre tener una presencia nacional en 279 municipios distribuidos en 27 de los 32 departamentos de Colombia en 2016 (Hernández Cetina y otros, 2018).

El Clan del Golfo no se dedica exclusivamente al tráfico de narcóticos. También realiza una prestación de servicios orientados a la actividad minera, contrabando, tráfico de armas y control de rutas de tráfico ilícito; tiene una oferta criminal diversificada y descentralizada, vinculada al sicariato, microtráfico, narcomenudeo y en especial a la intimidación de líderes sociales y defensores de derechos humanos, combinando todo esto con la oferta de una banda de mercenarios bien entrenados. Más allá de la diversidad de actividades cabe resaltar que el Clan del Golfo:

“[...]cuenta con una organización estructural autónoma que, con capacidad militar y conocimiento territorial excepcional, les ha permitido diversificar las actividades criminales, de las cuales provienen significativas utilidades para su mantenimiento. Aparte del narcotráfico se han envuelto en otros trabajos como el microtráfico, la trata de personas y el cobro de extorsiones. Sin embargo, su actividad más visible y rentable es el narcotráfico” (Hernández Cetina y otros, 2016, p516).

En cuanto a su actividad minera, que podría clasificarse como la segunda en importancia para ellos, se abocan a extraer y comercializar el producto de la explotación minera ilegal,

controlando centenares de minas ilegales según Gálvez (2017). Algunos de ellos localizados en Antioquia, Chocó, Córdoba, Bolívar, Valle y Cauca (Anexo 7.1.) en la región Pacífica (Anexo 7.2.). La metodología que utilizan es la infiltración de empresas y alcaldías para controlar la explotación de todo tipo de metales preciosos. También disponen de sus propias maquinarias en algunas regiones. Esto, a su vez, lo complementan con la extorsión a grandes multinacionales a quienes obligan a pagar un impuesto clandestino que puede ser una cuota fija mensual o un porcentaje de lo extraído.

Tanto en el caso del narcotráfico, como del tráfico de minería ilegal o de cualquier otro comercio ilegal antes descrito, el principal interés del Clan del Golfo pasa por controlar “las rutas y puntos de embarque” de la red de tráfico ilegal (Hernández Cetina y otros, 2018). Esta última característica no sólo denota el interés que progresivamente han perdido por el control de los cultivos ilegales y los laboratorios de producción de narcóticos que, en cualquier caso, para mover la mercadería dependerán en gran medida de ellos. Sino que también deja en evidencia el perfil transnacional de los delitos que cometen en los términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, dado que sus principales utilidades las obtienen a partir de controlar la comercialización internacional de todo tipo de productos ilegales.

Por otro lado, se encuentran las organizaciones insurreccionales, levantadas en armas contra el Estado colombiano desde mediados del Siglo XX. Como en el caso de los paramilitares, existieron, a lo largo de la historia de Colombia, una pluralidad de grupos insurgentes que se levantaron en armas contra su Estado o intentaron hacerlo. El éxito con el que los distintos grupos pudieron desarrollar este tipo de proyectos es muy variado, pero lo que sí parece evidente es la participación de una pluralidad de grupos en “un conflicto armado sociopolítico genuino sobre el gobierno o el territorio estatal” (Stepanova, 2010). Durante la vigencia del Plan Colombia la organización armada insurreccional protagonista de las principales tensiones, enfrentamientos y negociaciones resulta ser, sin dudas, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Esta organización marxista-leninista revolucionaria comienza sus operaciones militares en 1964 y su estructura orgánica intenta expresar las demandas de la población campesina pobre, cuyos derechos eran usualmente vulnerados. Como señala Medina Gallego (2009) las FARC tienen sus “antecedentes inmediatos” en las autodefensas campesinas de los departamentos de Tolima, Huila y Cauca (Anexo 7.1.), al sur del país. Se organizan

militarmente a partir de esos grupos dispersos como reacción a la avanzada represiva del Estado y de “los grupos armados irregulares” (antecedentes de los paramilitares) sobre la población rural campesina “para sustentar y prolongar las condiciones de pobreza y exclusión” (Medina Gallego, 2009).

Desde aquel entonces el desenvolvimiento de las FARC en el territorio colombiano pasa por distintas etapas en su desarrollo. Con el ascenso de los grandes carteles del narcotráfico en la década de 1980 el narconegocio irrumpe en el escenario colombiano mostrando su capacidad de ser el motor de grandes organizaciones fuertemente armadas. La oportunidad de convertirlo en un “recurso del conflicto” es difícil de desperdiciar para los “actores no estatales” levantados en armas dado que, como Stepanova (2010) afirma, normalmente tienen posibilidades limitadas de conseguir financiarse mediante fuentes lícitas.

Probablemente sea Stepanova (2010) quien mejor expresa el nudo gordiano que une a las organizaciones insurreccionales con el narconegocio: su ilegalidad, ya que, el narconegocio, en tanto negocio prohibido, sólo puede ser usufructuado por organizaciones que se valen de recursos ilícitos. Al estar prohibido, el narconegocio se convierte en un recurso más del conflicto donde las organizaciones armadas no estatales al margen de la ley pueden diversificar sus actividades, en los términos de Bergman (2016), y encontrar una rentable fuente de financiamiento. No importa el perfil de las organizaciones, ya sean ideológicas, sociales o puramente empresariales y criminales. Parece correcta la afirmación de Stepanova (2010) de que el narconegocio es esencialmente apolítico, como cualquier otro negocio.

Es precisamente en las regiones en las que se encuentra el cultivo y la producción de drogas en las se asienta la base social de las FARC y su legitimidad. Por eso Stepanova (2010) afirma que:

“En Colombia se observa una cierta división del trabajo, donde los rebeldes básicamente dominan las primeras etapas de la cadena del narcotráfico, particularmente el control sobre el cultivo, la producción, y el comercio a nivel local, mientras que los grupos del crimen organizado y los sindicatos criminales se concentran principalmente en el comercio regional e interregional, y el tráfico transnacional”. (Stepanova, 2010, p. 323)

La violencia en el narconegocio tiene un carácter esencialmente criminal y no genera, por sí, un “conflicto armado sociopolítico genuino” (Stepanova, 2010). Pero como se ha dicho hasta aquí, el narconegocio se vuelve un recurso en un conflicto armado sostenido. A diferencia del crimen organizado, que está más dispuesto a la colaboración con funcionarios estatales corruptos, cuando son los grupos insurreccionales los que se implican en estas actividades se producen una serie de tensiones organizacionales que terminan marcando el devenir del conflicto.

Stepanova (2010) conceptualiza distintas etapas en las que pueden desembocar estas tensiones organizacionales en función del vínculo que se construye entre “los actores político-militares” levantados en armas contra el Estado y las organizaciones criminales. En el caso de las FARC durante la implementación del Plan Colombia observa que existe una “relación simbiótica entre militares y criminales” lo que puede implicar “una cooperación multifacética e interdependencia, a veces a escala nacional” (Stepanova, 2010). Cabe señalar que según esta observadora “las FARC son el mayor proveedor mundial de pasta de cocaína y cocaína” (Stepanova, 2010). Sin embargo, esta misma autora advierte, a partir de los estudios comparados realizados, que es un error pensar que existen “soluciones simultáneas” para un conflicto armado y para el narcotráfico: “la tarea de garantizar la paz y de luchar contra las drogas no se puede resolver de una sola vez: una de las tareas necesita hasta cierto punto subordinarse a la otra” (Stepanova, 2010).

Por lo expresado hasta aquí es posible observar algunas fallas en cuanto al diseño del Plan Colombia como política pública. En cuanto a la identificación de los actores clave se ve cómo durante el transcurso de la implementación del Plan se van incorporando actores que no estaban contemplados previamente como es el caso de los paramilitares. Por otro lado, tampoco hay una segmentación clara y eficientemente de las poblaciones objetivo, destinatarias de los bienes y servicios producidos durante la implementación del Plan. Finalmente, la pretensión de lidiar con el conflicto armado y con el fenómeno del narcotráfico a través del mismo conjunto de políticas públicas representa un grave problema de diseño del Plan Colombia.

3.2. Evaluación del Plan Colombia

A continuación, se realiza una evaluación de los resultados del Plan Colombia en tanto definición estratégica del estado colombiano estructurado a partir de un conjunto de acciones públicas. Como se ha expresado anteriormente, a partir de los cinco conjuntos de acciones identificados por Tokatlian (2017) se proponen tres categorías en las cuales pueden ser clasificadas las políticas públicas implementadas en el marco del Plan Colombia. Esas tres categorías son: la militarización de la lucha antinarcoóticos, la erradicación de cultivos ilícitos y los esfuerzos jurisdiccionales en pos de la desarticulación de la criminalidad vinculada al narconegocio. Cada una de esas categorías es un componente del Plan, en tanto conjunto de acciones públicas producidas para cumplir con los objetivos declarados.

En primer lugar, el componente de la militarización de los esfuerzos antinarcoóticos es el centro de la reconversión de la estrategia inspirada en la doctrina prohibicionista hacia la guerra. Esta reconversión se da principalmente por la iniciativa del presidente de los Estados Unidos Richard Nixon que, como ya se ha señalado, fue quien declaró una guerra contra las drogas. El objetivo general de este componente, según refiere Tokatlian (2017), es el de “procurar soluciones prontas” basadas en “medidas agresivas contra las drogas”. En este sentido, el gobierno de Estados Unidos promovió el involucramiento del Comando Sur de sus fuerzas armadas en la lucha antinarcoóticos. Participación que se ve robustecida en el escenario andino a partir de la aprobación del Plan Colombia y que se expresó en la financiación del mejoramiento de las capacidades militares de las fuerzas públicas del Estado colombiano.

En el balance a los 15 años de la implementación del Plan Colombia (DJSJG y DSEPP, 2016), el Estado andino hace especial hincapié en los resultados obtenidos a partir de la implementación de esta política pública. Según ese documento el Plan Colombia sirvió para triplicar los efectivos de las fuerzas militares colombianas, para renovar el inventario de armamentos e incorporar tecnología en las capacidades logísticas. En función de ello, el documento oficial resalta que el principal resultado de estos esfuerzos ha sido el “cambio en la correlación de fuerzas” (DJSJG y DSEPP, 2016) en el conflicto. En la información oficial se destaca la disminución del 66% de las acciones armadas de los grupos armados no estatales, la reducción del 72% de sus efectivos, la reducción de la presencia territorial de estos grupos, la desmovilización de más de 57 mil combatientes, la reducción del 85% de los atentados a la “infraestructura crítica del país” (DJSJG y

DSEPP, 2016), la reducción del 94% de los secuestros y del 60% de la tasa de homicidios. Sin embargo, la expresión de estos indicadores podría despertar alguna suspicacia en torno a cómo son relevados, sobre todo a la luz de la evidencia que se analiza en el presente trabajo. Por ejemplo, en cuanto a la desmovilización de efectivos de los grupos armados no estatales o la forma de comprender la reducción de la tasa de homicidios, ambas cuestiones serán analizadas más adelante.

El “cambio en la correlación de fuerzas” (DJSJ y DSEPP, 2016) no implicó, en ningún caso, una victoria. Niño González (2016) analiza las transformaciones y mutaciones de las organizaciones dedicadas al narco negocio. Identifica que, como resultado de su “fragmentación estructural” y su “profesionalización, especialización, segmentación y diversificación de actividades” (Niño Gonzalez, 2016) las organizaciones criminales han logrado “generar confusiones estratégicas para pasar inadvertidos” (Niño Gonzalez, 2016) y, por tanto, seguir usufructuando el narco negocio. Pese a reconocer que las fuerzas públicas llevan la ventaja, Niño González (2016) advierte cómo la atomización de las organizaciones dedicadas al narco negocio produjo reestructuraciones organizacionales que, al mismo tiempo implicó la incorporación de tecnología, capacidades logísticas y el reclutamiento de empleados calificados. Esta flexibilidad organizativa y capacidad de adaptación y mutación lo llevan a afirmar, adhiriendo a otros, que “por la vía militar, la reducción a cero de la amenaza es imposible” (Niño Gonzalez, 2016).

Más que un cambio en la correlación de fuerzas con las organizaciones criminales que hacen usufructo del narcotráfico, la militarización impulsada por el Plan Colombia parece haber tenido un resultado concreto sólo en cuanto a lo que a las FARC refiere. Sin embargo, los grupos disidentes de las FARC, los elementos sindicados dentro del Clan del Golfo y otros grupos insurreccionales y criminales no han sido derrotados y no parecen estar en vías de serlo. La característica “mutante” con la que Niño González describe a las organizaciones dedicadas al narcotráfico se vuelve a verificar: “cuando se desmantela la gran organización criminal, surgen organizaciones pequeñas y medianas que buscan reemplazarla” (2016).

En paralelo, la militarización de la lucha antinarcóticos realizada a partir del Plan Colombia también produjo resultados negativos en el plano institucional y de la vigencia de los derechos humanos. En un informe de la Cámara de los Comunes británicos del 2002 citado por Tokatlian (2017) se advierte de la falta de controles que existe en la incorporación de compañías militares privadas en esta estrategia. Esta acción, como otras

a través de las cuales se implementa el componente de militarización de la lucha antinarcóticos, promueven un interés manifiesto de lucro que en definitiva refuerza la continuidad del conflicto.

En adición a ello, se puede agregar la evidencia recogida por la UNODC (2019) en su *Global Study on Homicide* en el que releva los homicidios relacionados a las actividades criminales (Anexo 7.7.) ocurridos en los países del mundo que brindan esa información a las Naciones Unidas (Anexo 7.9). La tasa de homicidios (homicidios por año cada 100.000 habitantes) es uno de los indicadores que se utilizan para medir la conflictividad criminal en una entidad territorial. En su informe la UNODC (2019) muestra cómo la tasa de homicidios en América es la más alta del mundo (Anexo 7.8.) y cómo se ha incrementado fuertemente desde la década de 1970 con la declaración de “la guerra contra el narcotráfico” en adelante (Anexo 7.13.). Aquí cabe resaltar que en la evolución de la tasa de homicidios tiende al alza en la región de Sud América desde el inicio del Siglo XXI (Anexo 7.13.) y continúa en ascenso hacia 2014.

El informe de la UNODC (2019) califica a Colombia como uno de los países con tasas de homicidio “persistentemente altas” junto con Brasil y con Venezuela mostrando que son básicamente estos tres países de Sud América y casi todos los países de Centro América los que impulsan la tendencia alcista de la tasa de homicidios de la región (Anexo 7.10.). En el nivel subnacional colombiano se observa cómo esa “persistencia alta” de la tasa de homicidios continúa prácticamente invariable en la última etapa del Plan Colombia entre los años 2012 y 2017 (Anexo 7.14) mostrando sólo una reducción en el departamento de Antioquia para desplazarse en alza hacia la zona del pacífico y de la frontera con Venezuela. En el ámbito urbano se registra una concentración de crímenes violentos y contra la propiedad en zonas o “puntos calientes” en las ciudades de Bogotá (Anexo 7.12) Barranquilla y Medellín (UNODC, 2019). Al mismo tiempo, se observa que una gran parte de los homicidios tienen lugar en el ámbito carcelario (Anexo 7.15) dando indicios acerca de la posibilidad de que muchos de esos homicidios estén directamente vinculados a las actividades de las organizaciones criminales.

Para Tokatlian (2017) los esfuerzos realizados en sentido de militarizar la lucha antinarcóticos, sostenidos por varias décadas solo sirve para perpetuar una estrategia, que a la luz de sus resultados ha sido fallida. “Lo que comenzó como una participación episódica y temporal en tareas que competían a la policía y/o a cuerpos de seguridad especializados se transformó en una labor constante y decisiva de las fuerzas armadas”

(Tokatlian, 2017) desdibujando los límites que empíricamente existen entre las actividades policiales y militares. “En suma, la mayor intervención militar para revertir el avance de la criminalidad organizada, lejos de reducir la violencia y el poder de la criminalidad organizada, ha exacerbado los problemas vinculados a la ausencia de justicia y a la violación de los derechos humanos” (Tokatlian, 2017). En el mismo sentido, lo expuesto hasta aquí parece coincidir con lo dicho por Stepanova cuando afirma que “la estrategia contrainsurgente es tan ineficiente a la hora de combatir las drogas como insuficiente e inadecuada es la estrategia antidroga intensamente militarizada para luchar contra las organizaciones rebeldes que pueden participar del negocio de las drogas, pero que también persiguen algún programa sociopolítico genuino” (2010). La militarización de la lucha antinarcóticos puede haber dado resultados favorables en cuanto a la mejora de las capacidades de las fuerzas públicas y en cuanto al cambio en la correlación de fuerzas en el escenario colombiano, pero parece haber un consenso amplio de que la “reducción a cero” de la amenaza por la vía militar es imposible.

En segundo lugar, Tokatlian (2017) identifica el componente conformado por los esfuerzos tendientes a lograr la erradicación de cultivos ilícitos mediante diferentes técnicas. Entre ellas, se ha utilizado desde la erradicación manual, incendiaria hasta la aspersión del terreno con químicos como el paraquat o el glifosato. Esta última táctica ha generado variados efectos, tanto sobre la calidad y peligrosidad de los narcóticos comercializados, cómo sobre las consecuencias socioeconómicas y socioambientales que produjo en los terrenos que han sido su objetivo, perjudicando fuertemente a la población que allí habita.

En cuanto al resultado de este componente, la evaluación realizada por el gobierno colombiano luego de los 15 años de implementación del Plan Colombia esboza datos escuetos e imprecisos. Afirma que para 2006 se logró “reducir a la mitad las hectáreas de coca sembradas en el país” (DJSG y DSEPP, 2016).

Sin embargo, no hay acuerdo entre el Gobierno colombiano de aquel entonces, que estaba satisfecho con los resultados, y el Departamento de Estado de Estados Unidos:

“El impacto de la erradicación de los cultivos ilícitos ha sido muy marginal en la disponibilidad de droga en los mercados internacionales; no ha habido una variación sustancial de la que está saliendo del país. Esto se refleja en el hecho de que en vez de aumentar, el precio final al consumidor ha disminuido en las calles de Estados Unidos

[...] Numerosos han sido los estudios que muestran de manera reiterada la ineficiencia de la actual política antinarcoóticos promovida por Estados Unidos” (Rojas, 2007, p25).

Uno de esos estudios es el monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia que realiza la UNODC a partir del cual elabora un informe anual. En el presente trabajo se analiza la evidencia que expresa el informe presentado por la UNODC en julio de 2016. El mismo recopila la información necesaria para evaluar el desempeño del componente conformado por las acciones tendientes a la erradicación de cultivos durante el período de interés en el cual se implementa el Plan Colombia. En él se observa la persistencia, e incluso el incremento, de las áreas con coca detectadas durante la implementación del Plan (Anexo 7.22.). Mientras que en el 2008 fueron detectadas 80.953 hectáreas con coca, para 2015 se registran 96.084 hectáreas con este cultivo ilícito (Anexo 7.24.). En este informe de la UNODC (2016) también se observa cómo, lejos de retroceder, la expansión de los cultivos de coca prolifera de forma equitativa entre todas las regiones del país durante la implementación del Plan Colombia (Anexo 7.25), resaltando su novedosa expansión en la región de Orinoquía, fronteriza a Venezuela. Sin embargo, la expansión más importante se registra en las regiones Andina y Pacífico (Anexo 7.26) que es, a su vez en las regiones en las que más se han concentrado los esfuerzos de erradicación de cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea (Anexo 7.27).

En adición a ello, la política de rociar con fumigadores químicos sobre vastas hectáreas de territorio en el que se asienta una población campesina extremadamente pobre y vulnerable a los abusos de variados tipos de organizaciones armadas no estatales no parece ser una opción aceptable. En principio desde una perspectiva ética, pero incluso también a la luz de considerar la utilidad de la medida. Stepanova identifica que “las devastadoras consecuencias socioeconómicas del conflicto armado y la inseguridad prolongada sirven como incentivo importante para la expansión del negocio de la droga” (2010). Efectivamente, cuando el presidente Juan Manuel Santos definió reducir la implementación de este componente en el marco de las negociaciones de paz iniciadas con las FARC, resultó ser un incentivo para esta organización armada a avanzar en la resolución del conflicto.

Según Tokatlian (2017) este componente se basa en cuatro premisas que por sí son discutibles. Da por sentado que “la demanda depende de la oferta” (Tokatlian, 2017), por lo que está direccionado a eliminar la oferta mediante la represión de la producción. Supone que esa dirección de represión de la oferta es más eficiente, en término de metas

y de recursos que otras alternativas. Presume que trae aparejados beneficios sociales ya que “disuade a los campesinos de cultivar” (Tokatlian, 2017) y logra controlar la violencia de las organizaciones criminales en torno a los territorios de cultivos ilícitos. Finalmente, asume que es una política eficaz, dado que logra reducir el volumen de la oferta, lo que produce un aumento de precio que, a su vez, servirá para desalentar el consumo. Con lo dicho hasta aquí es posible observar que ninguno de estos cuatro supuestos se verifica empíricamente.

En tercer lugar, Tokatlian (2017) describe las acciones implementadas para “desarticular a los grupos narcotraficantes” y “la criminalización de la cadena doméstica ligada al fenómeno de las drogas” como otros dos conjuntos de políticas públicas implementados en la guerra contra el narcotráfico. Entre las primeras, Tokatlian (2017) identifica a los esfuerzos que se orientan a la persecución activa de los jefes y miembros de las organizaciones criminales. Entre el segundo conjunto, enumera acciones relacionadas con el control de lavado de activos, el encarcelamiento y procesamiento judicial de los criminales. Estos dos componentes se observan en conjunto dado que los mismos hacen referencia a los esfuerzos jurisdiccionales en general que el Estado colombiano realiza para implementar la lucha antinarcóticos. Por ello es necesario considerar que, como parte de este componente, también deben ser consideradas las políticas públicas implementadas para lidiar con el impacto social, económico e institucional que el problema de las drogas implica en Colombia.

Llamativamente, el balance realizado por el gobierno de Colombia a 15 años de la implementación del Plan no reivindica grandes logros en estas dimensiones. No resalta ningún resultado concreto en torno a los esfuerzos realizados para fiscalizar el lavado de activos ilícitos. Tema que no es contemplado tampoco entre los objetivos del Plan Colombia. En lo que respecta a la persecución activa de los miembros de las organizaciones y su impacto en la dimensión social, sólo afirma que se ha logrado disminuir la capacidad beligerante y la presencia territorial de las FARC. Nada dice de otras organizaciones criminales que hacen usufructo del narconegocio.

En el plano económico, el balance del gobierno colombiano sólo menciona logros en la dimensión macroeconómica, motorizado por la suscripción de distintos tratados de libre comercio con Estados Unidos, lo que promovió un crecimiento sostenido de las exportaciones hacia ese país. En el plano institucional, sólo resalta “el fortalecimiento de las seccionales de la Fiscalía” (DJSG y DSEPP, 2016) tendiente a la implementación del

sistema penal acusatorio. El informe también afirma que se han desmovilizado 57.275 combatientes en total, aunque esto lo enmarca como un logro en torno a la persecución de las organizaciones criminales, omitiendo referirse a sus consecuencias en el plano social. En cuanto a este último plano, sólo menciona que se ha implementado un conjunto de programas sociales articulados a través de la “Red de Apoyo Social” (DJSJG y DSEPP, 2016), de lo que tampoco describe resultados concretos.

Lo cierto es que hasta 2005 la necesidad de desmovilizar a los paramilitares no figuraba entre los objetivos del Plan Colombia y tampoco disponía de recursos para la reinserción socioeconómica de los desmovilizados. En la segunda fase del Plan aparece la necesidad de atender la conflictividad que los paramilitares generaban siendo “estructuras armadas, que habían respaldado poderes regionales basados en la corrupción política y económica; al mismo tiempo ha creado la necesidad de poner en marcha un masivo proceso de reinserción a la vida civil para los excombatientes paramilitares” (Rojas, 2007). Lamentablemente, la necesidad de estos programas de reinserción nunca se lleva adelante con éxito.

En 2006 las AUC se desmovilizaron. Sin embargo, no todos los miembros aceptan el acuerdo que sus jefes hicieron con el Estado colombiano. Los grupos que no participaron de la desmovilización, o los que participaron y no vieron posibilidades de reinserción a la vida civil, rápidamente comenzaron “una intensa disputa” (Hernández Cetina y otros, 2018) por el control de la estructura de la vieja AUC. Estos sucesos se dieron en tan corto tiempo que los vínculos horizontales y verticales se mantenían intactos y “se reactivaron con el propósito de llenar los vacíos de poder y percibir rentas, especialmente aquellas relacionadas con la cadena productiva de la coca” (Hernández Cetina y otros, 2018).

En el primer cambio de liderazgo de las AUC, con la muerte de Vicente Castaño el grupo “no sólo no se debilitó [...] sino que, por el contrario, permitió su consolidación en 18 municipios de Antioquia, Chocó y Córdoba y la extensión de su presencia al Atlántico” (Huertas Díaz y otros, 2016). En 2009 el gobierno colombiano logra el arresto de Don Mario, lo que fortaleció aún más la organización que pasa a ser controlada por Giovanni y Ontiel Usuga, “que habían sido miembros del EPL y de las AUC” (Hernández Cetina y otros, 2018) respectivamente. En ese momento la agrupación se expande a Medellín y a Bogotá entablando alianzas con las FARC pudiendo reducir sus frentes de batalla con otros grupos armados.

En enero de 2011 uno de los hermanos Usuga fue abatido por la Policía Nacional en el marco de la Operación Troya haciendo que el otro hermano asumiera el liderazgo completo. Esto, nuevamente, motivó un fortalecimiento del Clan del Golfo. A comienzos del 2012 impuso un paro total de actividades por medio de la fuerza paramilitar sobre los territorios bajo su control. En 2016 realizó un segundo paro armado entre el 31 de marzo y el 1 de abril en 8 departamentos.

En una publicación el Centro Nacional por la Memoria Histórica de Colombia (2016) afirma que “han sido los paramilitares quienes más han victimizado a la población civil en comparación con los otros actores del conflicto armado. En total, [...] 21.044 víctimas letales fueron adjudicadas a estos grupos en el marco del conflicto [...]. Los paramilitares son más letales y más intensos en su accionar en comparación con la guerrilla” (2016). Entre 2006 y 2015, según este informe, el 41% de las víctimas del conflicto armado fueron responsabilidad de los grupos paramilitares. El 85% de la violencia letal de los grupos paramilitares entre 2006 y 2015 fueron asesinatos selectivos y el 15% restante fueron masacres (asesinatos de 3 o más personas a la vez). En cuanto a la violencia no letal la modalidad más utilizada por los paramilitares entre 2006 y 2015 fue el desplazamiento forzado de población (93%). Modalidad que contribuye a ensanchar a los 5,9 millones de colombianos desplazados forzosamente de sus hogares entre 1985 y 2013 y que tiene un impacto devastador en el bienestar general de la sociedad en su conjunto.

Recién en abril de 2016, a partir de una directiva permanente del Gobierno colombiano, el Clan del Golfo es considerado un grupo armado organizado. Esto, según el orden jurídico internacional, implica que, por sus características, se le “podrá aplicar el máximo de fuerza militar” (Hernández Cetina y otros, 2018), por lo que recién desde esa fecha las fuerzas armadas se suman a las policiales en el combate contra esta organización. Esto implicó que, además de la intensa actividad policial de persecución de sus cabecillas y combate directo con sus elementos (propios o contratados) también, en el marco del Operativo Agamenón se realice “el primer bombardeo contra una banda criminal el 3 de noviembre de 2015 [...] en Chocó dejando un saldo de 12 muertos” (Huertas Díaz y otros, 2016).

Según el Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas en el 2015, el Clan del Golfo era la más grande organización criminal con poder de corrupción dentro de las instituciones del Estado. En 2017 Gálvez (y otro, 2017) afirma que el Clan controla el

45% del narcotráfico de Colombia, lo que la vuelve sin duda alguna la banda de crimen organizado más importante del escenario colombiano.

La tardía criminalización del Clan del Golfo contrasta con el activo combate sostenido contra las FARC que, como ya se dijo, algunos de sus elementos comenzaron una etapa simbiótica con las organizaciones criminales. Parece, más bien, que el sostenimiento del conflicto armado contra las organizaciones insurgentes solo obtuvo resultados parciales al tiempo que los empujó a estos a un proceso de simbiosis con las organizaciones dedicadas al narconeocio.

El gobierno de Colombia sostiene que uno de los éxitos del Plan es haber logrado una reducción en las capacidades militares de las FARC que la forzaron a negociar en el proceso de paz del 2012, suscribiendo los acuerdos de La Habana en ese año. Sin embargo, al momento de su desarme y desmovilización no parece haber habido mayores logros. De acuerdo con lo informado por la misión de las Naciones Unidas en junio de 2017, el gobierno colombiano reconoce que aún no se han intervenido más del 90% de los depósitos de armas (González Martín, 2017). Fue certificada la entrega de 7.132 fusiles, de los 14.000 que el Ministerio de defensa de Colombia estimaba ese mismo año, y la desmovilización voluntaria de 6.803 elementos de las FARC. Sin embargo, entre estos últimos 700 de ellos siguen portando armas con la finalidad de “autoproteger los campamentos” de desmovilizados (González Martín, 2017). La entrega de estos arsenales dista de lo que en 2013 estimaba el Comando Sur de las fuerzas armadas de Estados Unidos que reconocía haber detectado la compra, por parte de las FARC, de 15.000 fusiles, 200 misiles portátiles y 500 cohetes antitanque (González Martín, 2017).

En un informe publicado en 2017 la Fundación Ideas para la Paz advierte que en las siete regiones en las que las FARC tienen presencia “la realidad que se vive [...] choca con el significado que suele atribuírsele al término ‘post-conflicto’” (Álvarez Venegas y otros, 2017). En el departamento de Chochó continúa una disputa entre las FARC, el Clan del Golfo y otras organizaciones por el control de las rutas fluviales con salida al Pacífico. Esto se suma al “impacto humanitario devastador” (Álvarez Venegas y otros, 2017) de los desplazamientos y confinamientos forzados de la población. En las zonas urbanas del municipio de Tumaco, en el departamento de Nariño en la frontera con Ecuador, hay un “epicentro” de actividad criminal ligada al narcotráfico llevada adelante por “una multiplicidad de estructuras armadas, principalmente ligadas al crimen y la delincuencia organizada” (Álvarez Venegas y otros, 2017). En el ámbito rural de ese municipio

“preocupan los grupos que están formando desertores y disidentes de las FARC” (Álvarez Venegas y otros, 2017). En el departamento de Cauca crecen las agresiones contra líderes indígenas que “quieren apostar a la sustitución del cultivo de uso ilegal” (Álvarez Venegas y otros, 2017) por aquellos elementos de organizaciones armadas que pretenden continuar con el narconegocio. En el municipio de Buenaventura, de este último departamento, se siguen viendo ejemplos de simbiosis entre grupos ligados a las organizaciones criminales y a las organizaciones insurreccionales en el ámbito urbano.

La zona del bajo Cauca antioqueño es la principal plaza donde se concentran las FARC para su desarme. Allí existe un intento de otras organizaciones insurreccionales de “copar los espacios que dejaron las FARC” (Álvarez Venegas y otros, 2017), mientras en el ámbito urbano se producen enfrentamientos internos entre los elementos del Clan del Golfo. En el eje Llanos Orientales – Orinoquia, zona fronteriza con Venezuela, se sostienen tres frentes disidentes de las FARC, resistiéndose al proceso de desmovilización, prestándose este escenario para producir una alianza orgánica entre estos elementos y los del Clan del Golfo. En el parque nacional Catatumbo, con la desactivación de las FARC, otras organizaciones insurreccionales están intentando tomar su lugar apostando a aprovechar las “tensiones sociales que se están dando ante la incertidumbre que tienen los pequeños cultivadores de coca sobre su futuro y las presiones que estarían ejerciendo cultivadores más grandes y el ELN y el EPL para que el narcotráfico salga a flote” (Álvarez Venegas y otros, 2017).

Por lo expresado hasta aquí se observa cómo los esfuerzos jurisdiccionales implementados mediante el Plan Colombia no logran terminar de desarticular las organizaciones criminales implicadas en el narconegocio. En este sentido, el *Global Study on Firearms Trafficking* publicado por la UNODC en el 2020 recoge evidencia en torno al tráfico de armas a nivel global y la cantidad de armas incautadas en el mundo. Evidencia que resulta relevante nuevamente para sumar a la línea argumental que confirma la insuficiencia que tiene el Plan Colombia en sus esfuerzos de desarticular a las organizaciones criminales. En el estudio la UNODC (2020) muestra como el abastecimiento ilegal de armas en Colombia proviene principalmente del comercio ilegal de armas dentro de Sud América (Anexo 7.16.). El país andino figura entre los países que, en promedio más armas han incautado entre 2001 y 2017 (Anexo 7.17). Lejos de ser una buena noticia, esto solo demuestra la importante presencia de armas irregularmente provistas en el país. De hecho, en el 2017, Colombia sigue siendo uno de los países con

una de las mayores tasas de incautación de armas (número total de armas incautadas cada 100.000 habitantes) del mundo (Anexo 7.18). Las armas incautadas, como en toda América, son de bajo calibre (Anexo 7.20) lo que indica que no han sido del todo exitosos los esfuerzos por incautar los importantes arsenales de los que disponen las organizaciones armadas no estatales. Además, se registra una brecha importante, y preocupante, entre la cantidad de armas decomisadas y la tasa de homicidios cometidos con armas de fuego (Anexo 7.79.), lo que sugiere que las autoridades no logran incautar las armas con la que se cometen los homicidios registrados.

Siguiendo nuevamente a Tokatlian se vislumbra cómo “la secuencia es familiar: a cada período de acomodamiento parcial sigue otra de riguroso enfrentamiento” (2017) dada la incapacidad de obtener el poder de fuego de las organizaciones criminales. Por su parte, Niño González refuerza esta idea observando que “cuando una organización criminal supera un umbral de poder estructural, es objeto de una intensa y sistemática persecución [...] pero con esto no desaparece el negocio de la droga, al contrario, se transforma” (2016). Esta secuencia implica el fortalecimiento de un círculo vicioso en el que se retroalimenta el *status quo* de violencia que tiene consecuencias sociales, económicas e institucionales nocivas para la convivencia democrática en el marco de la vigencia de los derechos humanos.

4.Propuesta de intervención

4.1. Síntesis del problema a resolver

En el recorrido de la investigación se han podido identificar las insuficiencias que la doctrina de la prohibición tiene a la hora de informar a las políticas públicas diseñadas para lidiar con el problema global de las drogas. En ese sentido, tomando el ejemplo de Colombia, se aprecia la necesidad de un cambio de estrategia de la comunidad internacional al respecto del problema global de las drogas. Por ello se recupera una de las preguntas de investigación que guían este trabajo: ¿es el prohibicionismo la única alternativa para lidiar con el problema global de las drogas o existen otras alternativas posibles?

En el caso colombiano se pueden percibir las insuficiencias en las que recaen las políticas públicas inspiradas en la doctrina prohibicionista al no dar cuenta de la complejidad del fenómeno del narcotráfico. Esto no permite definir con claridad el diseño de las políticas públicas que se implementan. Insuficiencia que tiene sus consecuencias en los resultados de la implementación. En Colombia se impuso la versión más extrema de la doctrina de la prohibición: la “guerra contra el narcotráfico”. Esta es una “guerra” que no se puede ganar y el hecho de librarla ha consolidado reiterativamente el poder de las organizaciones criminales que desarrollaron adaptabilidad y flexibilidad.

4.2. Objetivos de la propuesta

El objetivo global de la propuesta es minimizar al máximo posible las opciones que disponen las organizaciones criminales de diversificar sus actividades ilícitas.

4.3. Estrategia a implementar

Es necesario volver a definir los problemas concretos que pretenden resolver las políticas públicas diseñadas para lidiar con el problema global de la droga. Es imprescindible que esto se haga dando cuenta de la complejidad que implica el fenómeno del narcotráfico. En atención a ello, la estrategia a implementar consiste en:

- Proponer a los decisores políticos la reformulación de los componentes punitivos y compensatorios evaluados durante la implementación del Plan Colombia entre 2000 y 2015.
- Identificar los elementos a desarrollar para construir el diseño de políticas públicas alternativas.
- Impulsar el debate en la comunidad internacional y en la opinión pública para adopción de un nuevo enfoque en la ONU, la UNODC, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en todo el resto de los organismos multilaterales, globales y regionales que se encargan de lidiar con el problema de las drogas.
- Promover la conciencia de que asegurar la paz y la democracia es un interés compartido por todas las naciones del mundo en todas las latitudes.

- Promover la participación y el involucramiento de la sociedad civil en su sentido más amplio.

La implementación de esta estrategia en el escenario colombiano tiene un talón de Aquiles. La vigencia y el cumplimiento del Acuerdo de Paz iniciado en 2012 en La Habana, y sus avances posteriores es la condición necesaria para que se implemente un cambio de enfoque en el abordaje de la temática. A partir de la apertura de este proceso puede haberse dado por terminado un largo conflicto armado lo que permitiría distinguir entre aquellos grupos que expresan “un conflicto sociopolítico genuino”, en términos de Stepanova (2010), de aquellos que pretenden seguir usufructuando los beneficios de un negocio clandestino a partir de una organización criminal. La resolución del conflicto armado es un prerrequisito para que las políticas públicas que se diseñen tengan resultados exitosos.

4.4. Descripción de las actividades

Las actividades que se proponen para impedir que las organizaciones criminales diversifiquen sus actividades son:

- Retomar la distinción entre las funciones militares y policiales de las fuerzas públicas.
- Consolidar los esfuerzos jurisdiccionales del Estado.
- Reforzar las políticas compensatorias.
- Explorar la posibilidad de regular el mercado de drogas según su peligrosidad.
- Impulsar políticas alternativas hacia la demanda.

A continuación, se consideran cada una de ellas.

- Retomar la distinción entre las funciones militares y policiales de las fuerzas públicas:
 - Aceptar que el instrumento militar no es útil para lidiar con el fenómeno del narcotráfico en el nivel subnacional por la acumulación de efectos no previstos ni deseados que surgieron durante su involucramiento.
 - Orientar los esfuerzos de las fuerzas armadas a cumplir con los objetivos específico de la tarea militar.

- Mejorar las capacidades de seguridad y vigilancia sobre recursos minerales y los parques nacionales, en tanto recurso estratégicos de la Nación.

Durante la implementación del Plan Colombia se desarrolla profundamente la expansión de la capacidad operativa y la profesionalización de las fuerzas públicas. Sin embargo, ese desarrollo se da a partir de desdibujar los límites y, fundamentalmente, las diferencias que existen entre las tareas militares y policiales. Volver a dar cuenta de la distinción empírica que existe entre las funciones militares y policiales en la gestión de las fuerzas públicas es imprescindible para mejorar la eficiencia de la acción de dichos cuerpos en el marco de una sociedad democrática.

El instrumento militar, cuyo objetivo es asegurar la soberanía democrática, la integridad territorial y la seguridad nacional no es eficiente como herramienta en el combate contra el crimen organizado. En esta última área son esenciales las capacidades investigativas de las fuerzas de seguridad, diferentes a las capacidades que requieren la implementación de la máxima violencia en la consecución de un objetivo que las fuerzas armadas están capacitadas para aplicar.

Sin embargo, las fuerzas armadas deben hacer un aporte para minimizar las opciones que las organizaciones criminales tienen de diversificar sus actividades. En primer lugar, en cuanto a la custodia y resguardo de recursos estratégicos nacionales, como son los yacimientos minerales, los parques nacionales, entre otros. En ellos las organizaciones criminales encuentran una opción de diversificación que son capaces de usufructuar por los altos rendimientos económicos que el narconegocio les reporta. Con esas ganancias logran un nivel poder de fuego, equipamiento y profesionalización que les permite tomar un yacimiento o cobrar impuestos ilegales a las compañías que los explotan. En tanto recurso estratégico de la Nación, los yacimientos minerales de Colombia deberían estar custodiados por las fuerzas armadas.

Por otro lado, las organizaciones criminales han perfeccionado sus tácticas logísticas en el establecimiento de rutas transnacionales de comercio ilícito. Cabe la aclaración que a través de esas rutas no solo se comercializan narcóticos, sino todo tipo de mercaderías ilícitas. La detección e interdicción de ese comercio ilícito de gran escala en el espacio marítimo, aéreo y en las fronteras terrestres debe ser abordado desde una coordinación conjunta entre las fuerzas armadas y de seguridad, teniendo en cuenta la delimitación

empírica que existe entre sus funciones, que debería determinar cuándo es competencia de unas y otras fuerzas el comando de las operaciones en cuestión.

- Consolidar los esfuerzos jurisdiccionales del Estado:
 - Criminalizar más fuertemente el resto de los crímenes complejos.
 - Desarrollar con mayor profundidad las capacidades investigativas y periciales de las fiscalías orientándoles fundamentalmente a la interdicción de la portación no autorizada de armas de bajo calibre.
 - Promover la regulación estricta de la portación de armas.
 - Empoderar agencias estatales cuya misión sea o pueda ser la regulación de la portación de armas.
 - Estandarizar la gestión de la información acerca de la interdicción de armas para mejorar la calidad de la información que se presenta en el marco de la cooperación internacional.
 - Atender el problema de los altos índices de homicidios ocurridos en el ámbito carcelario.

El Plan Colombia implementa el “Sistema Penal Oral Acusatorio”, tendiente a hacer más eficiente y ágil el servicio de justicia. Poner la investigación judicial en cabeza del fiscal que es, a su vez, quien tiene la iniciativa de la acción penal, es una determinación clave en el diseño institucional de la justicia. Esta decisión es valiosa, sobre todo cuando es acompañada del desarrollo de la especialización en la investigación de distintos crímenes y de la conformación de cuerpos de policías judiciales que den asistencia a los fiscales en esos procesos investigativos.

Sin embargo, la prolífica actividad de los fiscales criminalizando a los eslabones más débiles del fenómeno del narcotráfico solo sirve para consolidar el poder de las organizaciones criminales y despilfarrar los recursos del Estado. Es imprescindible redireccionar los esfuerzos jurisdiccionales del Estado, orientarlos a criminalizar más fuerte y eficientemente al resto de los crímenes complejos como el tráfico de armas, el tráfico de personas, el lavado de activos, el abuso infantil, las distintas formas de violencia contra las mujeres y los distintos tipos de estafas y delitos informáticos que proliferan a la par del avance de las telecomunicaciones. Todos ellos se vuelven oportunidades para las organizaciones criminales de diversificar sus actividades.

En el caso colombiano destaca la necesidad de mejorar las capacidades periciales e investigativas para la detección e incautación de armas. Tanto en cuanto a los grandes arsenales que disponen las organizaciones, pero, fundamentalmente, en cuanto al control de la portación no autorizada de armas de bajo calibre. Este fenómeno aparece como uno de los principales motores de la violencia social. En este sentido, sería importante, de forma complementaria, que Colombia informe a la UNODC con mayor claridad y transparencia la cantidad y el tipo de armas incautadas. Para ello, la estandarización de los protocolos de carga de la información judicial resulta esencial.

Particular atención hay que prestarle a los homicidios ocurridos en el contexto carcelario. Como fue dicho, Colombia presenta algunos de los indicadores más preocupantes en este fenómeno. Será imprescindible una revisión del funcionamiento del sistema penitenciario tendiente a combatir la corrupción en este ámbito, remunerar correctamente a aquellos que tienen a su cargo la custodia de las cárceles y mejorar los sistemas de seguridad en esos contextos para impedir que las organizaciones criminales consoliden su control territorial al ámbito carcelario.

- Reforzar las políticas compensatorias:
 - Incrementar la inversión en el gasto social con los fondos provenientes de la cooperación internacional.
 - Evaluar y mejorar los programas específicos que se implementan con el objetivo de abordar la reinserción socioeconómica de los elementos desmovilizados de las organizaciones armadas no estatales.
 - Suspender las aspersiones químicas sobre los campos con cultivos ilícitos.
 - Mejorar la seguridad de los líderes campesinos y comunidades rurales que apuestan por la sustitución de cultivos ilícitos.
 - Expandir el alcance y la calidad de los sistemas de salud y educación del país a partir de la identificación precisa de los segmentos de población que más lo necesitan.

Pese a que era uno de los objetivos declarados del Plan Colombia, se ha visto que pocos de los recursos invertidos fueron destinados a los programas de asistencia social y de la mejora de las oportunidades y las condiciones sociales, económicas y ambientales de la población. El relegamiento presupuestario de estas políticas públicas consolida uno de los

problemas más graves del continente en general: la desigualdad de oportunidades que sufren grandes capas de la población para planificar y desarrollar su vida en tranquilidad y con dignidad. Esa desigualdad brinda el marco más oportuno para que las organizaciones criminales dispongan de un amplio “ejército de reserva” de mano de obra barata que reclutan entre los sectores sociales más vulnerados. Para impedir que las organizaciones criminales tengan esta oportunidad es imprescindible segmentar claramente la población objetivo a la que van dirigidas estas políticas públicas compensatorias y de asistencia social en general.

Por lo expresado hasta aquí resulta muy claro identificar en particular el problema de la falta de reinserción social y económica de los elementos desmovilizados de las organizaciones armadas no estatales. Es imprescindible evaluar, mejorar y reforzar los programas de reinserción de los desmovilizados con el objetivo de brindarles nuevas oportunidades a esta población. En segundo lugar, es momento de abandonar la repetitiva insistencia en el fracaso de las acciones de aspersión química de las áreas con cultivos ilícitos. Por ello, el curso de acción más adecuado es la inmediata suspensión de estas operaciones.

Por otro lado, la atención a la población campesina en áreas donde se desarrollan los cultivos ilícitos representa otro desafío específico. El fracaso de las políticas públicas destinadas a incentivar la reconversión de cultivos ilícitos y la desprotección que sufren los líderes sociales campesinos que deciden apoyar esas reconversiones en Colombia implica un problema esencial a ser resuelto. La clara definición de las poblaciones destinatarias de estas políticas específicas, el financiamiento adecuado y el seguimiento y evaluación de la eficiencia de estas medidas es una acción central para obtura la posibilidad de las organizaciones criminales de volver a reclutarlos.

Finalmente, es igual de importante implementar medidas tendientes a reducir la pobreza de la sociedad en general. Colombia ha experimentado un crecimiento macroeconómico considerable durante la implementación del Plan Colombia. Sin embargo, no está claro que la sociedad en general haya disfrutado de los beneficios de ese crecimiento. Ampliar, mejorar y hacer más accesibles los servicios de salud y educación es esencial para reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y brindar oportunidades de desarrollo individual y colectivo a los ciudadanos del país debe ser el punto de partida. Para ello, el estado debe incrementar sus posibilidades de recaudación fiscal, quizás a través de la implementación de políticas públicas alternativas que deben ser diseñadas.

- Explorar la posibilidad de regular el mercado de drogas según su peligrosidad:
 - Promover la creación de equipos interdisciplinarios en los organismos internacionales que investiguen la peligrosidad de las drogas para tipificarlas.
 - Promover el desarrollo de estándares de seguridad sanitaria y de calidad en la producción de drogas de acuerdo a los tipos de peligrosidad.
 - Determinar con claridad y transparencia las condiciones en las que será autorizada la producción y comercialización de los tipos de drogas potencialmente autorizados concibiendo estándares homologables.
 - Determinar los recursos que el Estado debe invertir en desarrollar la capacidad de fiscalización para regular la producción y comercialización de las drogas potencialmente autorizadas.
 - Determinar las cargas impositivas con las que serán gravadas la producción de sustancias que son nocivas para la salud y peligrosas para los menores de edad, como ocurre en el caso de la industria del tabaco y de las bebidas alcohólicas.
 - Impulsar la investigación científica de los usos medicinales del cannabis.
 - Realizar estudio prospectivo sobre el potencial impacto de la autorización del autocultivo de marihuana.

Esta es la primera propuesta que hasta ahora no ha sido ensayada en el escenario colombiano. La misma contrasta con los dictados de la doctrina de la prohibición e implica una propuesta embrionaria en torno a la construcción de las tan mentadas políticas alternativas. Como se ha dicho, ellas se inspiran en la necesidad de “desecuritizar” el fenómeno del narcotráfico, planteando el problema desde una perspectiva de salud pública, aceptando el hecho de que el problema global de las drogas no puede ser eliminado, sino que es necesario lidiar con él.

El hecho de que en la actualidad la producción y comercialización de las drogas se de en el marco de la clandestinidad deja al Estado sin posibilidades de fiscalizar y regular las condiciones en las que se dan estas actividades. Regular no es lo mismo que legalizar. Sin embargo, dada la prohibición absoluta, el Estado está imposibilitado de fiscalizar estas actividades y de recaudar sobre ellas los impuestos correspondientes como lo hace con la producción y comercialización de otras sustancias igual de peligrosas y adictivas como el tabaco y las bebidas alcohólicas. Estos dos últimos ejemplos, en su tiempo, dejaron de ser

una oportunidad para las organizaciones criminales de diversificar sus actividades cuando empezaron a ser reguladas.

En primer lugar, es imperativo avanzar en un trabajo de investigación científica interdisciplinaria con el objetivo de construir criterios de regulación por tipo de droga de acuerdo al daño que ellas producen. No todas las drogas tienen la misma peligrosidad ni son utilizadas por sus consumidores con los mismos fines. Sin embargo, dada la prohibición, la investigación científica con estos objetivos se da de forma fragmentaria y casi clandestina. Es fundamental levantar la veda que en la actualidad existe sobre estas investigaciones. Tiene que ser el más avanzado conocimiento científico, en el marco de la cooperación internacional, el que determine con claridad cuáles son los criterios de peligrosidad y los estándares de calidad que le corresponde a cada tipo de droga.

Las políticas públicas que se diseñen en este sentido tienen que ir orientadas a la eficiente regulación de la producción y comercialización. En Colombia se ve como la clandestinidad lleva a que la inversión necesaria para formar parte del narconegocio este más relacionada con la capacidad de fuego de una organización que con los estándares de calidad y seguridad sanitaria que debe desarrollar. Dada la imposibilidad de “eliminar” el problema global de la droga, es necesario hacer que los productores de las que pueden ser potencialmente autorizadas se preocupen más por lo segundo que por lo primero. Estos productores deben cumplir con los estándares fijados por las autoridades que deben fiscalizar y no tolerar las instalaciones clandestinas de producción. En ese sentido, puede ser relevante estudiar si la despenalización del autocultivo de marihuana implicaría un golpe significativo a los márgenes de ganancias de las organizaciones criminales por el usufructo que obtienen de la comercialización del cannabis. Para ello es necesario que el Estado reconvierta su capacidad fiscalizadora orientándola a la construcción de agencias capaces de controlar y garantizar la seguridad y la calidad de los productos, basados en los criterios de regulación por tipo de droga según el más avanzado conocimiento científico.

- Impulsar políticas alternativas hacia la demanda:
 - Promover la vigencia del principio de correspondencia de los estados en cuanto a la problemática global de las drogas

- Promover la creación de equipos interdisciplinarios en los organismos internacionales que estandaricen criterios para determinar cuáles son los tipos de usos que hacen los consumidores de drogas actualmente ilícitas desde un punto de vista de salud pública.
- Capacitar a todos los ámbitos del Estado, del sector privado, de la sociedad civil y a la población en general acerca del correcto manejo de casos de consumos problemáticos de drogas.
- Diseñar intervenciones para difundir las practicas que permiten reducir los daños del consumo de drogas desde una perspectiva de salud pública.

La actividad anterior requiere necesariamente de transformar en el mismo sentido las políticas públicas dirigidas hacia la demanda de drogas. Por lo expresado en este trabajo está claro que no importa cuán agresiva sea la política antinarcóticos, la demanda persiste a nivel global. La aceptación del principio de corresponsabilidad por parte de la comunidad internacional es esencial para que se puedan diseñar estrategias tendientes a lidiar con los problemas que implica el consumo de drogas en las distintas sociedades. La política pública tiene que dejar de buscar una “sociedad sin drogas” y administrar el problema real que la droga representa.

El primer paso en este camino ha de ser la investigación interdisciplinaria que permita segmentar a los distintos tipos de uso de drogas actualmente ilícitas. Con una mejor comprensión de los usos que los consumidores realizan de las drogas se podrán diseñar políticas públicas capaces de lidiar con los problemas específicos que resultan de los distintos usos de drogas. El uso medicinal, fundamentalmente de la marihuana, no ha podido ser investigado en profundidad por la comunidad científica dada la prohibición. El uso cultural y/o recreativo que determinadas comunidades realizan de algunos tipos de droga se encuentra formalmente prohibido sin reparos en la peligrosidad que potencialmente representan esas sustancias. En este último caso, dada la prohibición también se expone a sus consumidores a un producto cuya calidad no se encuentra certificada. Por lo tanto, los usuarios acceden a sustancias “estiradas” o “adulteradas” que incrementan la peligrosidad de este tipo de consumo. Finalmente, los consumos abusivos y/o problemáticos que algunos usuarios padecen al utilizar drogas particularmente adictivas como la cocaína o la heroína no tienen un correlato proporcional en el sistema de salud. Sin duda este último tipo de consumo es el que más necesita de una intervención del sistema sanitario.

En función de lo anterior se puede evaluar la despenalización del consumo según la peligrosidad del tipo de droga y su modo de uso. En particular, esto está sucediendo a nivel global con la marihuana y con otras drogas en algunos países del mundo. Esto necesariamente tiene que ir acompañado de importantes campañas de concientización diseñadas a partir de lo que los especialistas han dado en llamar “campañas de reducción de daños”. Las mismas apuntan a concientizar a los usuarios en temas como la peligrosidad del uso de cada tipo de droga, los efectos perjudiciales para su salud, la precaución que han de tener en cuanto a la calidad y cantidad de sustancias consumidas y la forma de detectar y manejar en términos sanitarios la existencia de usos problemáticos o abusivos.

4.5. Evaluación de la intervención

La evaluación dependerá del seguimiento y monitoreo de variables específicas que impactan en cada uno de los problemas que pretende abordar la intervención. A los efectos de monitorear la situación de la violencia criminal se debe seguir la evolución de la tasa de incautación de armas en relación a los homicidios realizados con arma de fuego, la tasa de homicidios en todas sus dimensiones. Por otro lado, una variable clave a monitorear será la eficiencia en el manejo de pacientes del sistema de salud tratados por usos problemáticos de drogas. En adición a ello, será fundamental medir la eficiencia y monitorear la evolución de los programas diseñados para la reinserción socioeconómica de los elementos desmovilizados de las organizaciones armadas no estatales.

5. Conclusiones

5.1. Cambiar el paradigma

Durante la implementación de la “guerra contra el narcotráfico” en Colombia se observa cómo el tipo de conflictos y sus características se transforman motorizadas por la adaptabilidad de las organizaciones criminales y los fracasos de los esfuerzos en su combate. En esa transformación se vuelve borrosa la distinción entre lucha revolucionaria, crimen organizado y violación de derechos humanos. Al mismo tiempo,

se erosiona la legitimidad y la autonomía del Estado, junto con su capacidad de ejercer el monopolio de la violencia. Tokatlian afirma que “el futuro de Colombia afectará a la geopolítica hemisférica y regional, estará muy ligado a las nuevas formas de injerencia [...] e incidirá sobre la evolución política y militar del continente” (2001). Este autor da cuenta que en Colombia se practica un tipo de guerra que “obedece a las modificaciones que desde los ochenta ha mostrado la violencia organizada en el mundo” (Tokatlian, 2001).

En los acápites precedentes fue descrito cómo el Estado de Colombia implementó “la guerra contra el narcotráfico” como programa estratégico nacional. Esta afirmación se verifica en el hecho de que es el propio Estado de Colombia que sostiene haber invertido la mayor parte de sus recursos fiscales en estos esfuerzos. La decisión estratégica de declararle la “guerra al narcotráfico” tiene como sustento conceptual el paradigma del prohibicionismo, que es el principio rector de la actual doctrina imperante en el régimen internacional de control y fiscalización de drogas. Sin embargo, no es posible soslayar que esta “guerra contra las drogas ha generado más capos del narcotráfico, más señores de la guerra, más *gang lords*, más magnates del lavado y más delincuentes transnacionales” (Tokatlian, 2017).

En adición a ello, las ideas de soluciones fuertes, rápidas y contundentes, dirigidas a reprimir la oferta en países o regiones productoras aparece como una insistencia en el error, a la vista del cúmulo de fracasos. Los avances en la aprehensión del problema global de las drogas como un fenómeno complejo todavía no se ha expresado en la implementación de las políticas públicas que pretenden lidiar con él. Las políticas públicas de represión de la oferta parecen ser ineficientes a la luz de la evidencia disponible. Mientras tanto, las organizaciones criminales se consolidan gracias a su flexibilidad organizativa y los amplios rendimientos económicos que obtienen del usufructo del narconeocio, lo que a su vez producen consecuencias sociales, económicas y ambientales que empeoran el panorama. Por otra parte, las políticas públicas orientadas hacia la demanda, aunque no hay sido analizadas exhaustivamente en el presente trabajo, todavía no abandonan completamente las ideas represivas y poco hacen en cuanto al mejoramiento de la salud y la seguridad de las poblaciones vulnerables y vulneradas.

La doctrina prohibicionista, al no dar cuenta de esa complejidad no puede validar el problema que propone. Centralmente, la concepción de que es posible una “sociedad sin drogas”, que es una de las principales ideas fuerza de esta doctrina. Teniendo en cuenta

lo investigado a partir de la perspectiva de la Teoría del Cambio y el Valor Público en este trabajo se afirma que el prohibicionismo no puede validar el problema que plantea, a saber: la falta de una sociedad libre de drogas. Por la evidencia y las perspectivas teóricas aquí analizadas parece tomar fuerza el consenso de que la situación “sociedad libre de drogas” es utópica, imposible de alcanzar y por tanto de imposible cumplimiento. Desde allí parten las insuficiencias en el diseño de políticas públicas punitivas y compensatorias y la ausencia de políticas alternativas orientadas a resolver los problemas específicos que implican las dimensiones de la oferta y la demanda del fenómeno del narcotráfico.

La UNODC publica anualmente un informe mundial sobre drogas que ya ha sido citado. En su edición del 2019 la evidencia confirma que la demanda global de drogas está estabilizada en el largo plazo, al menos entre los años 2006 y 2017. La tendencia, tanto del número estimado de consumidores y de personas con trastornos por uso de drogas (Anexo 7.4.) como la prevalencia de estos dos indicadores (Anexo 7.5.) se mantiene constante en ese periodo. Por ello, y por lo dicho hasta aquí parece razonable afirmar que es imprescindible concebir alternativas estratégicas capaces de “lidiar” con el problema global de las drogas y no que pretendan “eliminarlo”. Este es un cambio de enfoque necesario a la hora de abordar el diseño de políticas públicas para lidiar con el problema de las drogas.

Sin embargo, este problema sigue siendo abordado casi exclusivamente como un problema de seguridad pública y pocas veces como uno de salud pública. Ese es el *status quo* construido al calor de la doctrina de la prohibición. *Status quo* en el que las organizaciones criminales se desenvuelven y desarrollan, y en el que no podrán ser controladas o derrotada ya que el negocio del narcotráfico aparece ante ellas como una de las mejores opciones para diversificar sus actividades y obtener altos márgenes de beneficios económicos. Usufructuar el narconegocio les permite, a su vez, amplificar su poder de fuego, profesionalizarlo, equiparse y administrarse en organizaciones con un importante margen de flexibilidad y adaptabilidad.

Como contracara, los Estados siguen gastando importantes cantidades de sus recursos humanos, fiscales y simbólicos en una “guerra” que no pueden ganar y que el sólo hecho de pretender pelearla incrementa los “efectos no deseados” que perjudican a la paz y el bienestar social, la convivencia democrática y la vigencia de los derechos humanos. Esto último no implica negar los beneficios que se obtienen de la cooperación internacional

que se ejecuta con la finalidad de fortalecer la capacidad de los Estados para darle plena vigencia en sus territorios a la ley, el orden y la convivencia democrática. Simplemente sugiere que la estrategia adoptada por la comunidad internacional para lidiar con el problema global de las drogas no es la adecuada. El prohibicionismo, luego de cien años, no resuelve el problema.

Bergman (2016) sostiene que cualquiera sea la solución al problema, debe ser realista, en función a los medios disponibles, y razonable, en cuanto a la preservación de los derechos de todos los ciudadanos implicados. Por eso la disyuntiva entre la prohibición o la legalización sirve en términos ilustrativos, pero seguramente ninguno de los dos sea un camino posible. Bergman afirma que la alternativa de la regulación podría responder a una “actitud pragmática de resoluciones puntuales” aceptando “la existencia del mercado de las drogas sin abdicar a posturas principistas, aceptando la intervención del Estado como ordenador del mercado” (2016). Lo cierto es que cualquier rediseño estratégico de política pública en este sentido requiere el “concurso de sectores de la sociedad que se han mantenido al margen del problema por considerar que la solución incumbe [sólo] a las autoridades” (Gaviria y otros, 2009).

Tokatlian también sostiene que es necesario un nuevo enfoque en materia de drogas ilícitas, dando cuenta de que “no constituye[n] un simple fenómeno criminal que debe ser plenamente eliminado con la aplicación más estricta de normas coercitivas, sino que está vinculado a diversas fuerzas y factores sociales, políticos, culturales, económicos, valorativos e internacionales” (2010). Para dar cuenta de la complejidad de las variables que impactan en el fenómeno del narcotráfico es necesario investigar para comprender la distinción entre drogas ilícitas. La actual comprensión disponible es más “el resultado de unas circunstancias históricas complejas que el reflejo de los diferentes compuestos químicos” (Tokatlian, 2010) de cada una de ellas.

No cabe ninguna duda que el crimen organizado es una amenaza para la seguridad de la población y para el normal ejercicio de las funciones de los estados, que deben arbitrar en los conflictos sociales y bregar por el bienestar general. A su vez, también es necesario dar cuenta de los distintos tipos de usos y consumos de narcóticos, para identificar aquellos usos abusivos y problemáticos que representan un problema de salud pública de distinta magnitud en distintas sociedades. Sin embargo, es urgente atender la insuficiencia y la ineficacia que tiene la doctrina de la prohibición, implementada a través de su expresión más extrema: la “guerra contra el narcotráfico”. Insistir en el error podría tener

efectos devastadores, tanto en el plano del combate a la criminalidad como en el mejoramiento del bienestar social, de la convivencia democrática y de la vigencia de la paz y los derechos humanos.

6. Referencias Bibliográficas

- Álvarez Venegas, E., Cajiao Vélez, A., & Cuesta Astroz, I. (2017). *Siete regiones sin las FARC, ¿siete problemas más?* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado el 2021 de Mayo de 21, de <http://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/58c9535e2fb09.pdf>
- Arenas Caruti, D. (2018). *Evaluación de Programas Públicos*. Santiago de Chile: ILPES - CEPAL.
- Bergman, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Grupos Armados Posdesmovilización*. Bogotá: CNMH.
- César Gaviria, Fernando Henrique Cardozo y Ernesto Zedillo. (2015). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Washington DC: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia - OEA. Obtenido de http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf
- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (Organización de las Naciones Unidas 1988).
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Res. 55/25 (Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas 8 de enero de 2001).
- Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes (Organización de las Naciones Unidas 1961).
- Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas (Organización de las Naciones Unidas 1971).
- Del Percio, E. (2019). Seguridad pública en tiempos de incertidumbre: el papel de la inteligencia criminal. En H. H. Hamada, & R. P. Moreira, *Teoría e prácticas de inteligencia de seguridad pública* (págs. 325-346). Belo Horizonte: D'Plácido.
- Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno de Colombia. (2016). *Plan Colombia: balance de los 15 años*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Recuperado el 17 de Mayo de 2021, de https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf
- Eduardo Raúl Balbi y María Fabiana Crespo. (1997). *Capturando el Futuro*. Buenos Aires: Editorial Formato.
- Galvez, J. D., & Weintraub, M. (25 de Octubre de 2017). *London School of Economics Latin America and Caribbean Blog*. Obtenido de

<https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2017/10/25/cuando-el-descabezamiento-del-crimen-organizado-funciona-el-caso-del-clan-del-golfo-en-colombia/>

- Gaviria, C., Cardozo, F., & Zedillo, E. (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Río de Janeiro: Comisión latinoamericana sobre drogas y democracia. Recuperado el 17 de Mayo de 2021, de http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/planesNacionales/docs/Drogas%20y%20Democracia.%20Hacia%20un%20cambio%20de%20paradigma.pdf
- González Martín, A. (2017). *¿Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia no están desarmadas?* Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Hernandez Cetina, A. W., Ripoll, A., & García Perilla, J. C. (28 de Julio de 2018). El Clan del Golfo: ¿el nuevo paramilitarismo o delincuencia organizada? *El Ágora USB*, 18(2), 512 a 526. doi:<https://doi.org/10.21500/16578031.3363>
- Huertas Díaz, O., Linares, M. C., & Díaz Gamboa, L. B. (21 de noviembre de 2016). Caracterización del Clan del Golfo como actor del conflicto armado interno en Colombia desde el factor de intensidad. *Revista Jurídica Derecho*, 4(5), 37 a 52. doi:ISSN 2413-2810
- Kopp, P. (2010). Un análisis económico del tráfico de drogas y las políticas públicas. En J. G. Tolkatlian, *Drogas y prohibición* (pág. 105 a 142). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Medina Gallego, C. (2009). *FARC-EP notas para una historia política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 20 de Mayo de 2021, de http://www.cedema.org/uploads/Medina_Gallego-Notas.pdf
- Montenegro, G. (2018). Antecedentes, estrategia y formas de intervención de la DEA. En J. Tolkatlian, M. Saín, & G. Montenegro, *De Militares a Policías* (págs. 199-276). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Niño Gonzalez, C. A. (2016). El narcotráfico mutante: nueva perspectiva de análisis del fenómeno en Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, p. 113-124. Recuperado el 18 de Mayo de 2021, de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v14n18/v14n18a07.pdf>
- Pardo, R. (2010). Introducción: hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos. En J. G. Tolkatlian, *Drogas y prohibición* (pág. 13 a 26). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Rojas, D. M. (2007). Plan Colombia II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*(65), 14 a 37. Recuperado el 30 de Marzo de 2021, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81206502>
- Stepanova, E. (2010). El negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados: alcance y límites de sus vínculos. En J. G. Tolkatlian, *Drogas y prohibición* (pág. 313 a 344).

- Thoumi, F. (2010). Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios. En J. G. Tokatlian, *Drogas y prohibición* (pág. 27 a 56). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Tokatlian, J. G. (2001). El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *CIDOB d'Afers Internacionals*(54-55), p. 203-219. Recuperado el 17 de Mayo de 2021, de https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_plan_colombia_un_modelo_de_intervencion
- Tokatlian, J. G. (2010). *Drogas y prohibición*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Tokatlian, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tokatlian, J. G. (Noviembre de 2001). El Plan Colombia: ¿un modelo de intervención? *CIDOB d'Afers Internacionals*(54-55), 203 a 219. Recuperado el 30 de Marzo de 2021, de https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/el_plan_colombia_un_modelo_de_intervencion
- Tokatlian, J. G. (2017). *Qué hacer con las drogas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015 en Colombia*. Viena: United Nations. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Global Study on Homicide*. Viena: United Nations. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2019). *Informe Mundial sobre las Drogas - Panorama mundial de la demanda y la oferta de drogas*. Viena: United Nations. Recuperado el 18 de Junio de 2021, de https://wdr.unodc.org/wdr2019/field/B2_S.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2021). *DATAUNDOC - Drug Demand - Prevalence of drug use - general population*. New York: United Nations. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de <https://dataunodc.un.org/data/drugs/Prevalence-general>
- United Nations on Drugs and Crime. (2020). *Global Study on Firearms Trafficking 2020*. Viena: United Nations. Recuperado el 17 de Junio de 2021, de https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Firearms/2020_REPORT_Global_Study_on_Firearms_Trafficking_2020_web.pdf

7. Anexos

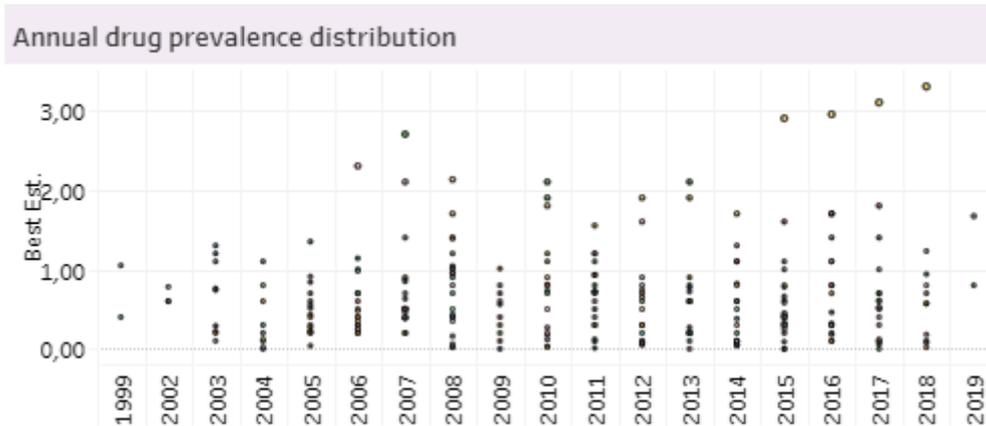
7.1. Departamentos de Colombia



7.2. Regiones de Colombia



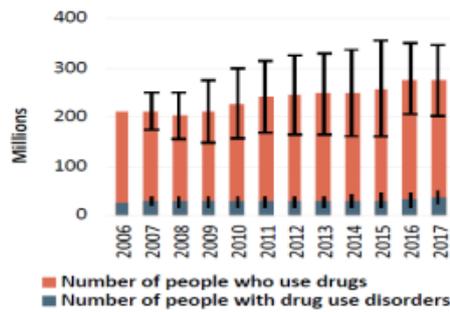
7.3. Mejor estimación de la prevalencia anual del uso de drogas por año y país (UNODC, 2021).



7.4. Tendencia mundial del número estimado de consumidores de droga y de personas con trastornos por consumo de droga entre 2006 y 2017 (UNODC, 2019)

[Figure 1]

Fig. 1 Tendencias mundiales del número estimado de consumidores de drogas y de personas con trastornos por consumo de drogas, 2006-2017



Millions	Millones
Number of people who use drugs	Número de personas que consumen drogas
Number of people with drug use disorders	Número de personas con trastornos por consumo de drogas

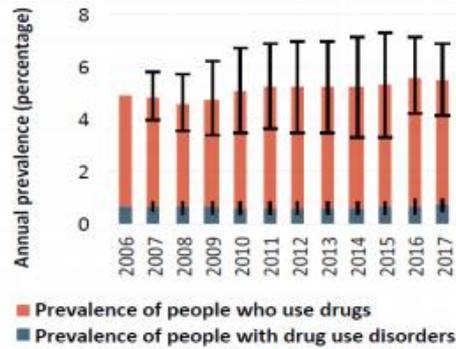
Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales.

Nota: Las estimaciones de personas que consumen drogas corresponden a adultos (de 15 a 64 años) que consumieron drogas en el último año.

7.5. Tendencia mundial de la prevalencia estimada del consumo de drogas y de los trastornos por consumo de drogas entre 2006 y 2017 (UNODC, 2019)

[Figure 2]

Fig. 2 Tendencias mundiales de la prevalencia estimada del consumo de drogas y de los trastornos por consumo de drogas, 2006-2017



Annual prevalence (percentage)	Prevalencia anual (porcentaje)
Prevalence of people who use drugs	Prevalencia de personas que consumen drogas
Prevalence of people with drug use disorders	Prevalencia de personas con trastornos por consumo de drogas

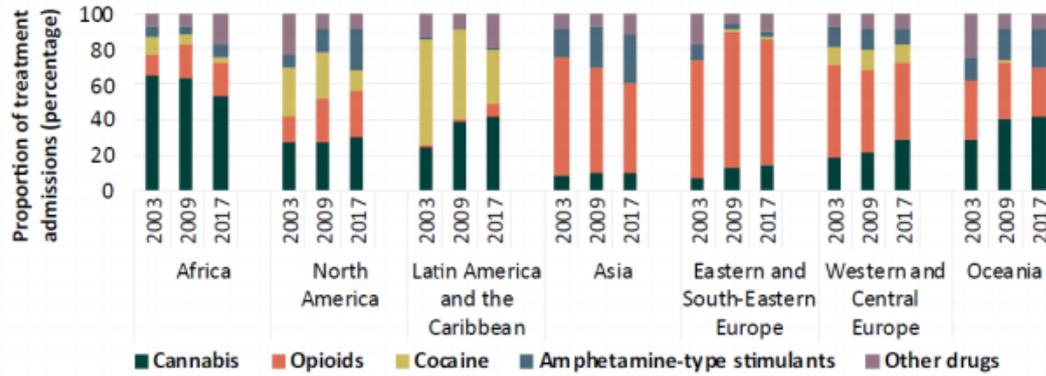
Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales.

Nota: El porcentaje estimado de la prevalencia anual del consumo de drogas corresponde a adultos (de 15 a 64 años) que consumieron drogas en el último año.

7.6. Tendencia de las drogas más preocupantes en las admisiones para recibir tratamiento de la drogadependencia por región en 2003, 2009 y 2017 (UNODC, 2019)

[Figure 4]

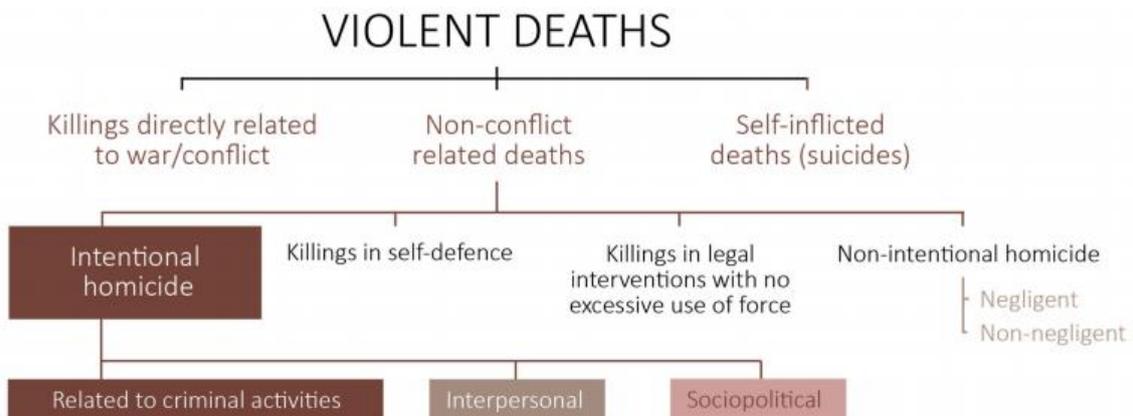
Fig. 4 Tendencias de las drogas más preocupantes en las admisiones para recibir tratamiento de la drogadependencia, por región, 2003, 2009 y 2017



Proportion of treatment admissions (percentage)	Proporción de admisiones para recibir tratamiento (porcentaje)
Africa	África
North America	América del Norte
Latin America and the Caribbean	América Latina y el Caribe
Asia	Asia
Eastern and South-Eastern Europe	Europa Oriental y Sudoriental
Western and Central Europe	Europa Occidental y Central
Oceania	Oceanía
Cannabis	Cannabis
Opioids	Opioides
Cocaine	Cocaína
Amphetamine-type stimulants	Estimulantes de tipo anfetamínico
Other drugs	Otras drogas

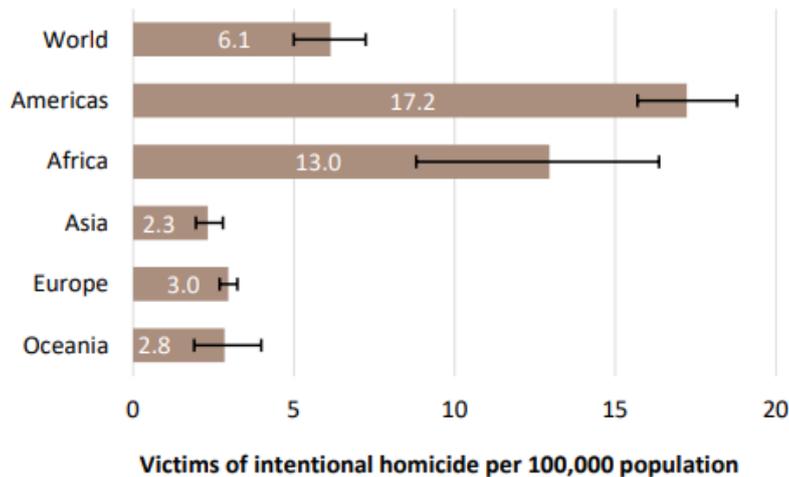
Fuente: UNODC, respuestas al cuestionario para los informes anuales.

7.7. Estructura conceptual de la variable “homicidio” (UNODC, 2019).



7.8. Tasa de homicidios por región cada 100.000 habitantes (UNODC, 2019)

Figure 2: Homicide rate (victims of intentional homicide per 100,000 population), by region, 2017

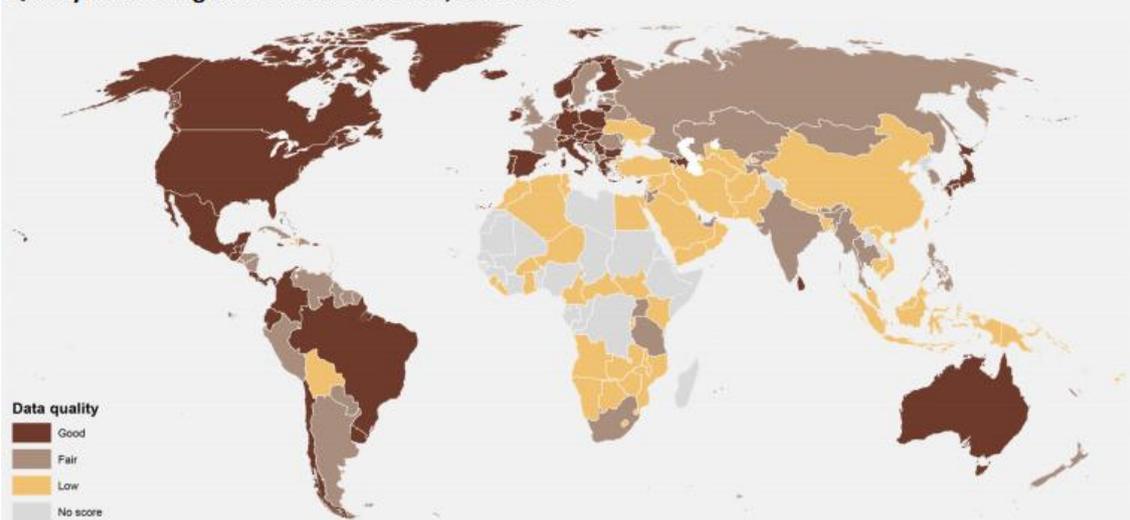


Source: Estimates based on UNODC homicide statistics.

Note: Error bars represent the regional/global sum of lower and upper estimates at the national level.

7.9. Países del mundo categorizados por la calidad de la información disponible sobre homicidios (UNODC, 2019).

Quality score categories for homicide data, 1990–2016

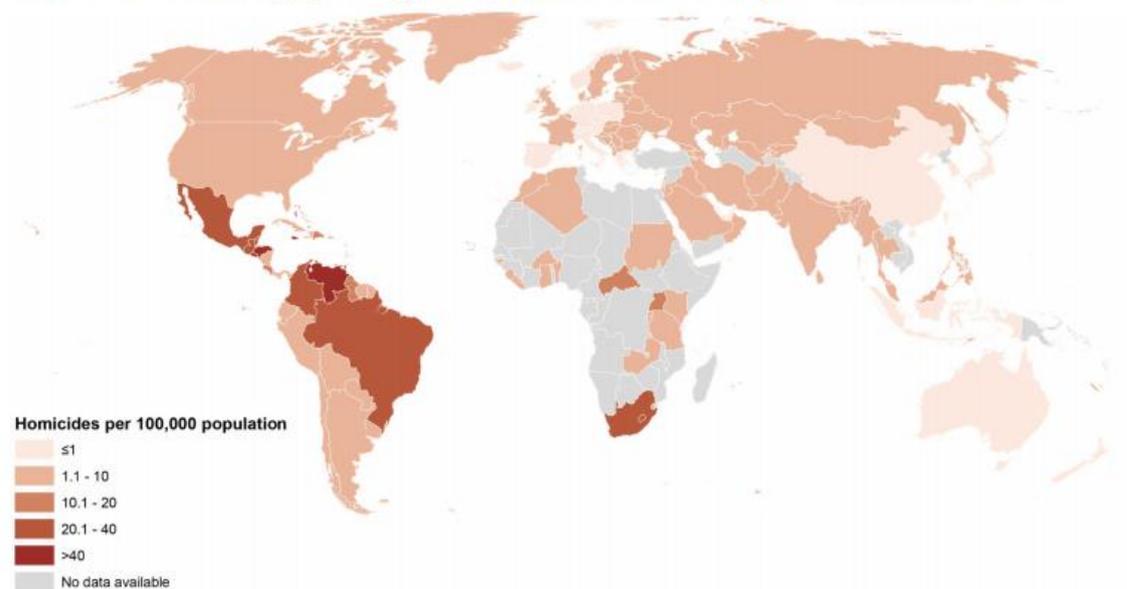


The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

Source: UNODC homicide statistics.

7.10 Tasa de homicidios por país en 2017 (o última información disponible entre los años 2013 y 2016), (UNODC, 2019).

Map 1: Homicide rate, by country or area, 2017 or latest available year between 2013 and 2016

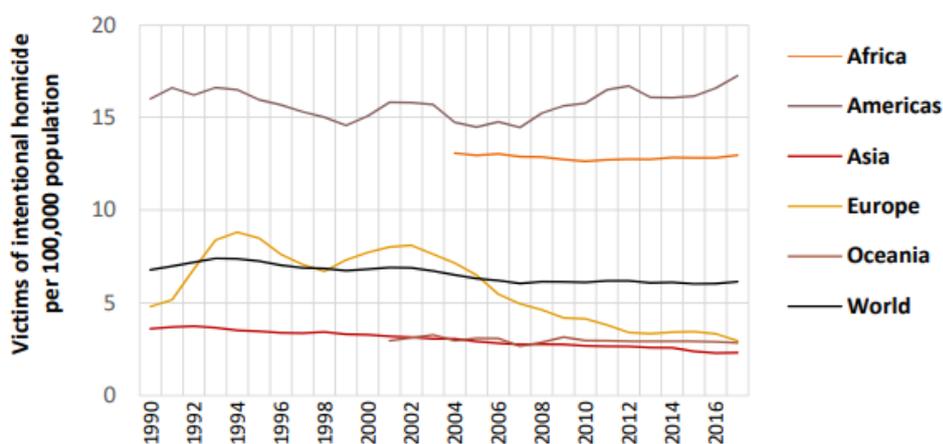


The boundaries and names shown and the designation used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. Dashed lines represent undetermined boundaries. The dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. The final boundary between the Republic of Sudan and the Republic of South Sudan has not yet been determined.

Source: UNODC homicide statistics.

7.11. Tendencia de la tasa de homicidios por región entre 1990 y 2017 (UNODC, 2019).

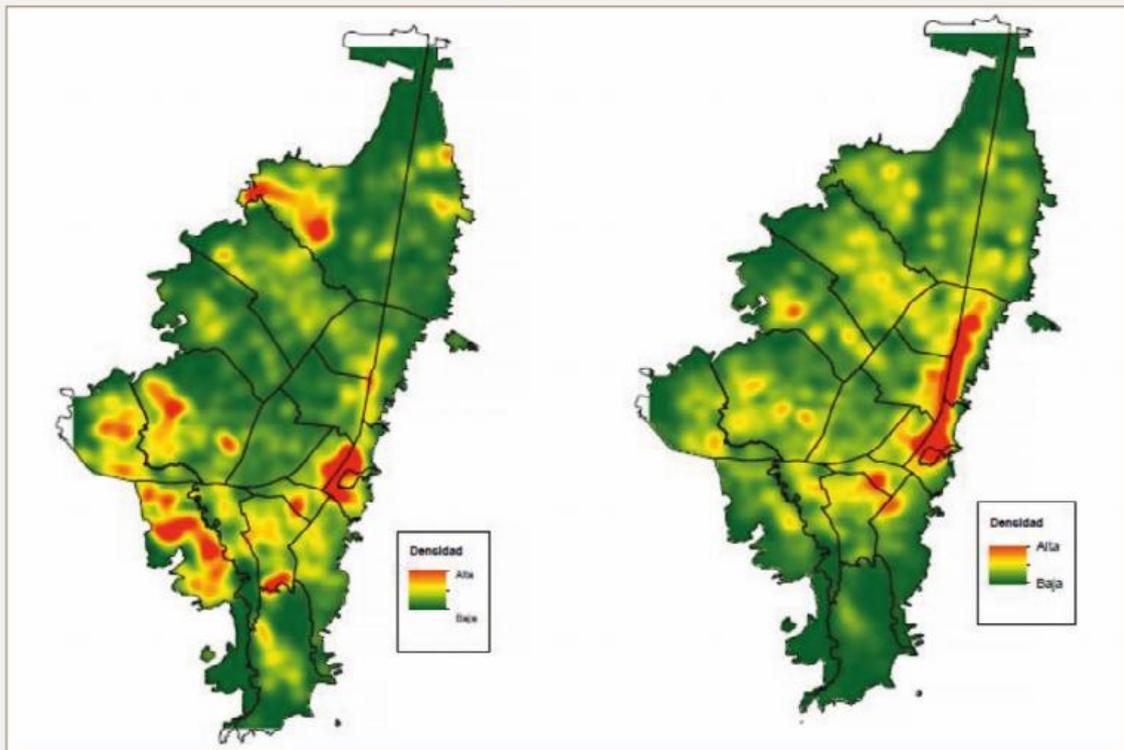
Figure 7: Trends in homicide rate, by region, 1990–2017



Source: UNODC homicide statistics.

7.12 “Puntos calientes” de crímenes violentos y contra la propiedad en Bogotá, Colombia (UNODC, 2019).

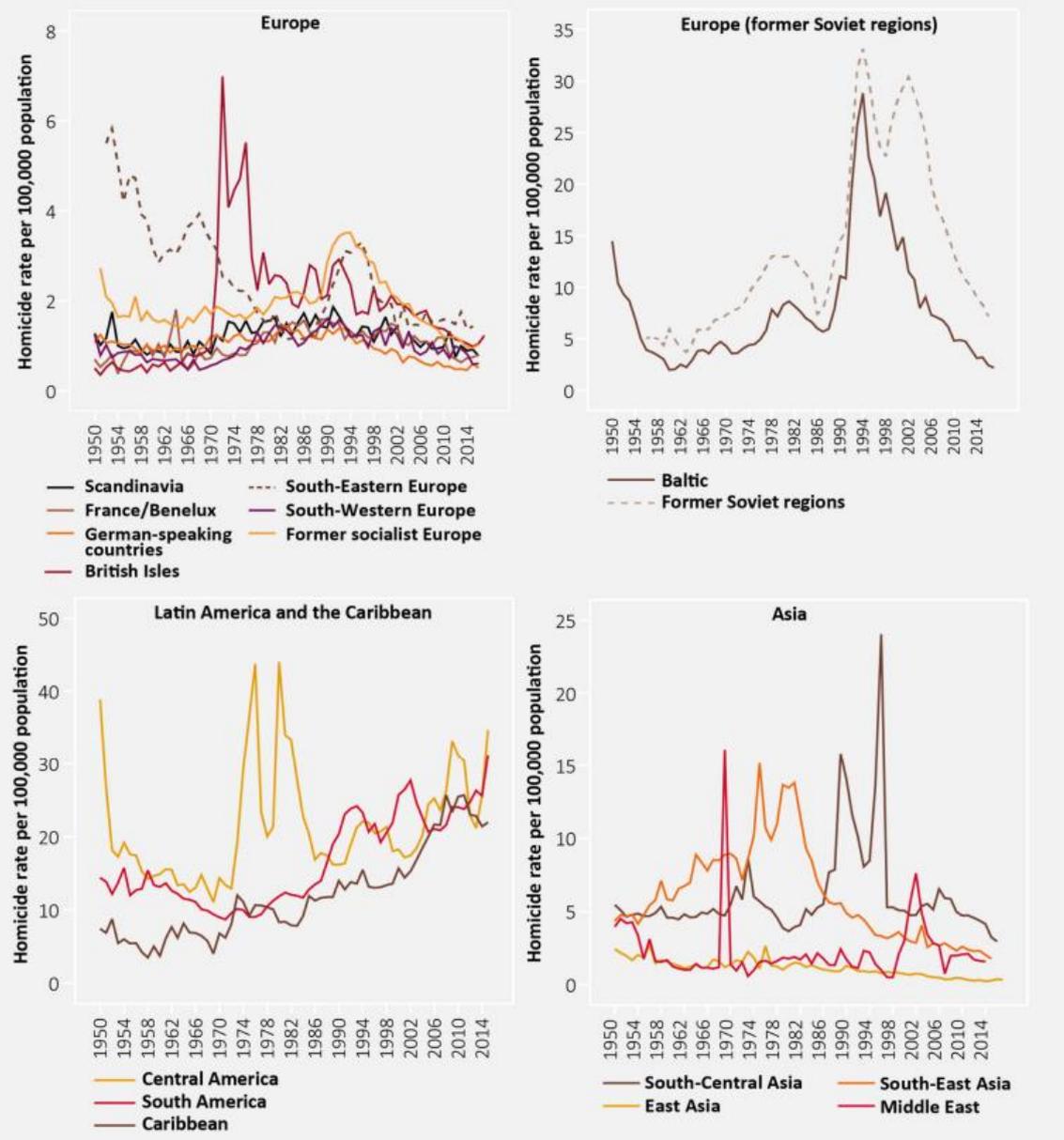
Violent crime and property crime hotspots in Bogotá



Source: Mejía D., Ortega, D. and Ortiz, K., “Un análisis de la criminalidad urbana en Colombia” Documento de Trabajo, No. 2015/06 (Andean Development Corporation (Corporación Andina de Fomento), 2015).

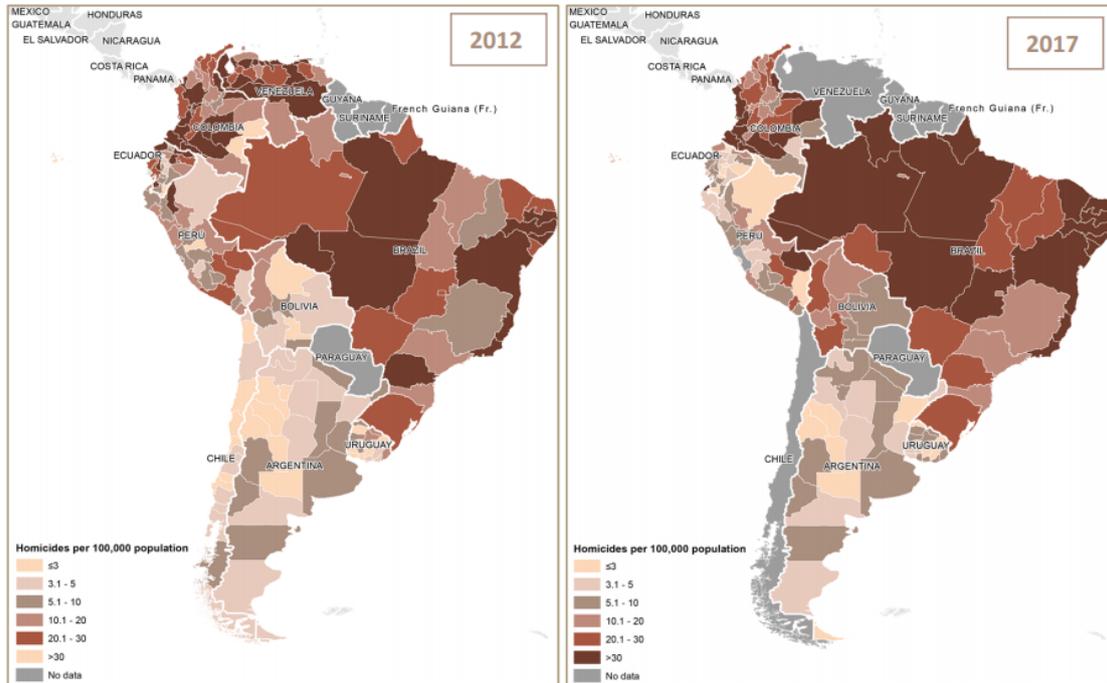
7.13. Tendencia de los homicidios por región entre 1950 y 2015 con información de 58 países. (UNODC, 2019).

Homicide trends, by subregion, 1950–2015 (58 countries)



7.14. Tasa de homicidios en el nivel subnacional de Latinoamérica en 2012 y 2017 (o el ultimo año disponible entre 2008 y 2011), (UNODC, 2019).

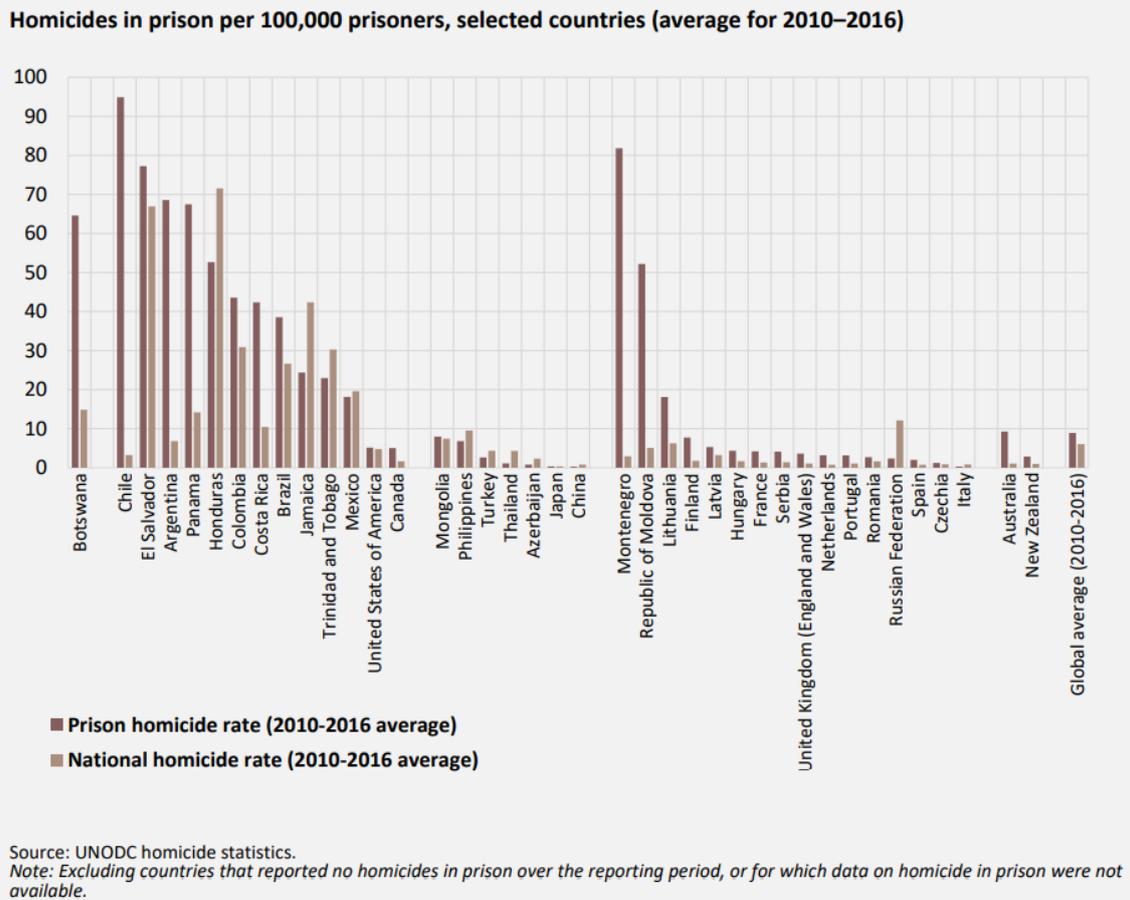
Map 2: Homicide rates at the subnational level, Americas, 2012 (or latest year available 2008-2011) and 2017



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

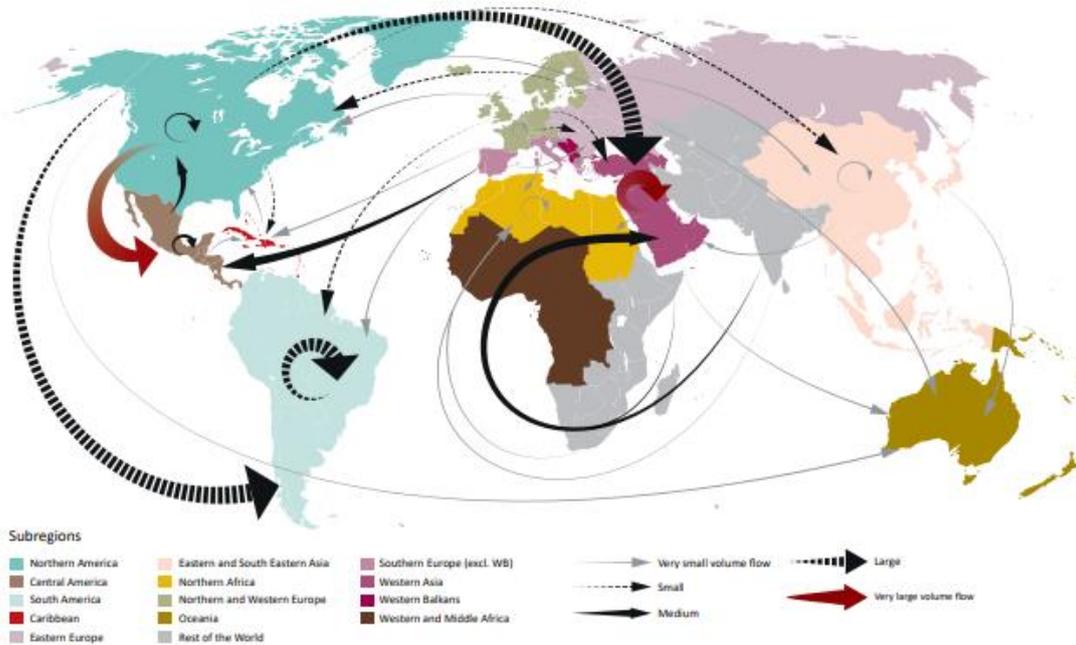
Source: UNODC homicide statistics.

7.15. Homicidios en prisión cada 100.000 prisioneros en países seleccionados en promedio entre 2010 y 2016 (UNODC, 2019).



7.16. Principales flujos de tráfico transnacional de armas de fuego definidas por las rutas de las armas de fuego incautadas entre 2016 y 2017 (UNODC, 2020).

MAP 1 Main transnational firearms trafficking flows (as defined by routes of seized firearms), 2016-17



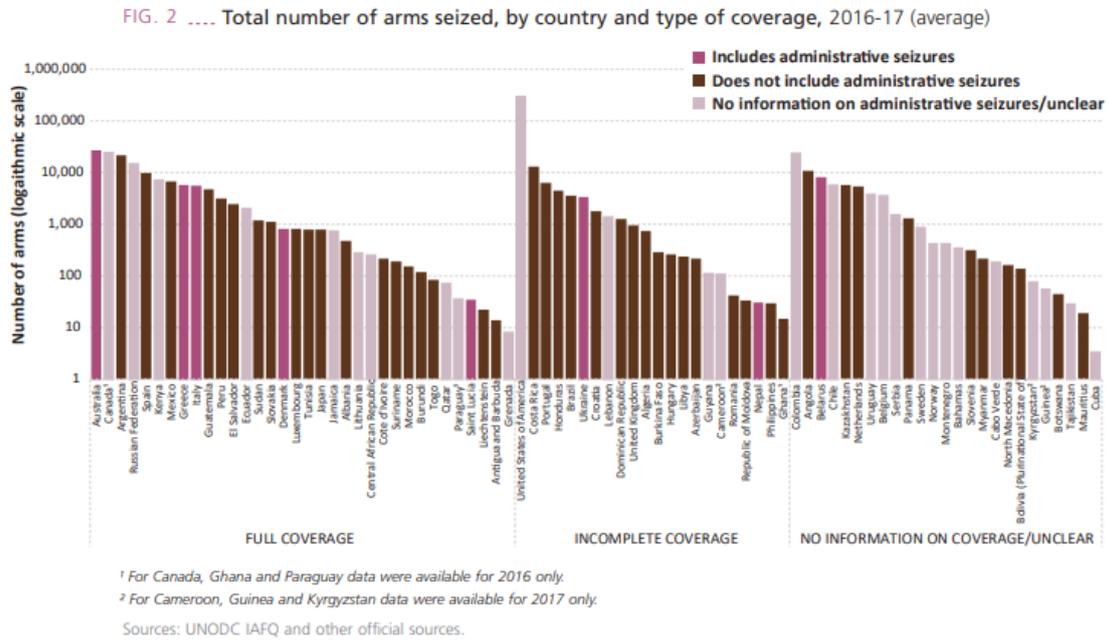
The breakdown into subregional groupings is based on the standard UN classification (M49), adapted to take into account the availability of data and regions of special interest of the study. Please see Methodological Annex for details.

Arrows represent flows between subregions (not specific countries).

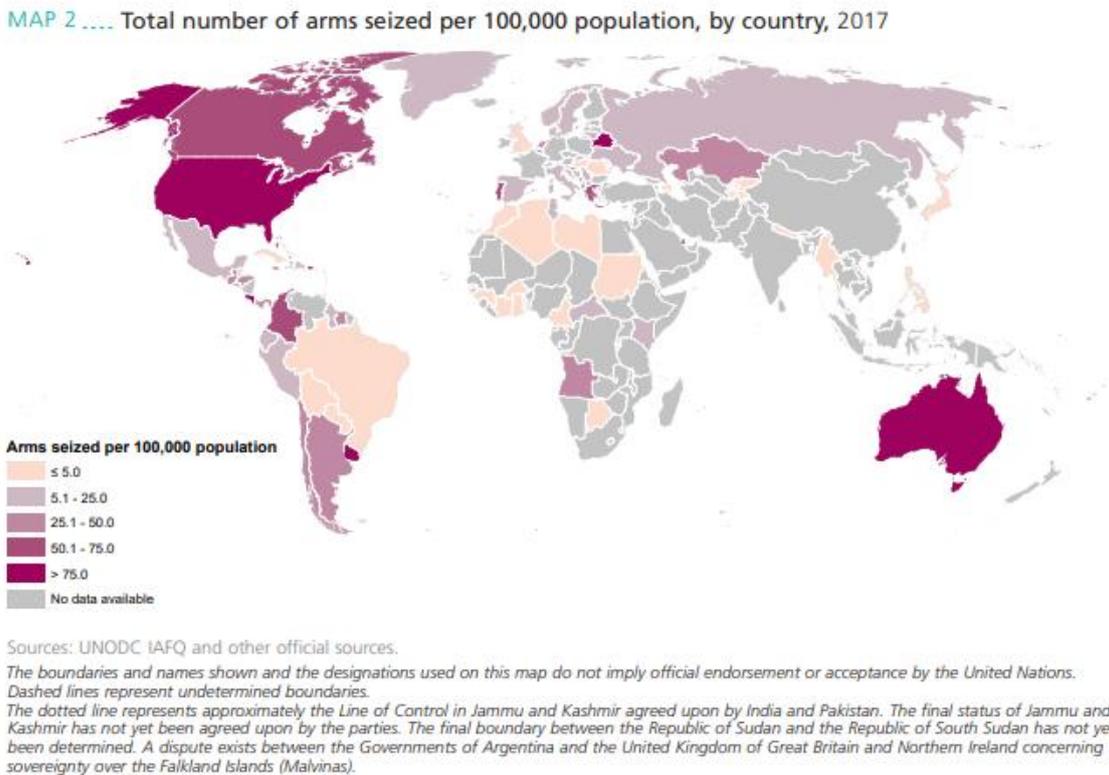
Source: UNODC elaboration of data from Illicit Arms Flows Questionnaire and World Customs Organization.

The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties. A dispute exists between the Governments of Argentina and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland concerning sovereignty over the Falkland Islands (Malvinas).

7.17. Número total de armas incautadas por país coloreado según la calidad de su información en promedio entre el 2001 y el 2017 (UNODC, 2020)

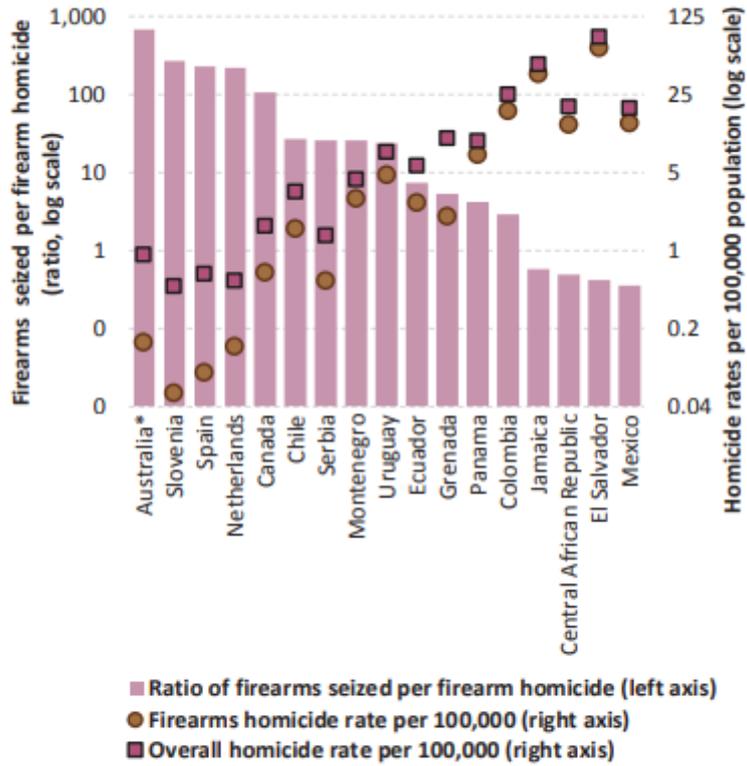


7.18. Número total de armas incautadas cada 100.000 habitantes por país en 2017 (UNODC, 2020)



7.19. Armas de fuego incautadas por homicidio con arma de fuego comparado con la tasa de homicidios en países seleccionados en 2016 (UNODC, 2020).

FIG. 5 Firearm seizures per firearm homicide, in comparison with homicide rates, 2016



* Seizures for Australia include cases of an administrative nature.

Note: Countries with known incomplete coverage of seizure data are excluded.

Sources: UNODC Illicit Arms Flows Database (IAFQ and other official sources); UNODC Homicide Statistics 2019 (CTS and other official sources).

7.20. Distribución del tipo de armas incautadas por países de América entre 2016 y 2017 (UNODC, 2020).

FIG. 6 Distribution of seized arms by type, countries in the Americas, 2016-17



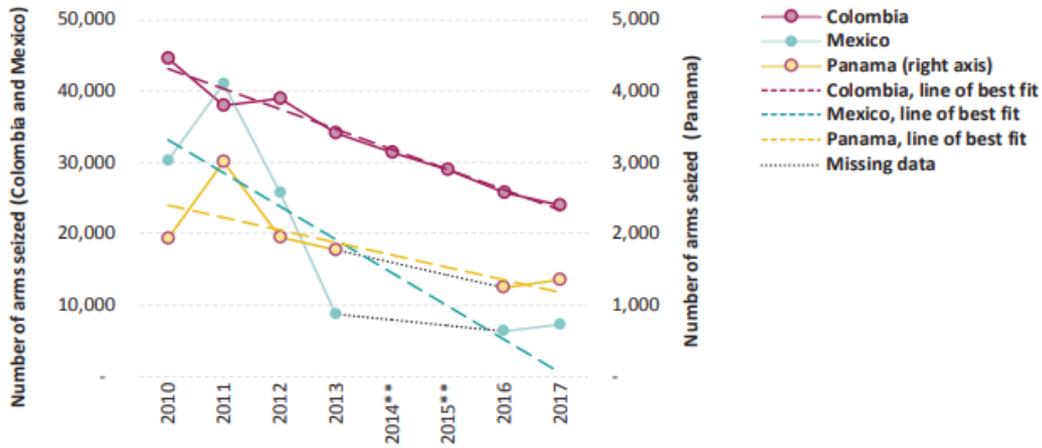
* Includes other firearms, other SALWs and other weapons. Also includes weapons reported under "Other" without sufficient information to allow further classification or disaggregation; some of these weapons may be firearms of the six foregoing standard types.

** Pneumatic, blank-firing and gas weapons fall under the preceding designation "Weapons other than firearms/SALWs", but are distinguished whenever the available data allows.

Sources: UNODC IAFQ and other official sources.

7.21. Tendencia del número de armas decomisadas en países seleccionados de América Latina entre 2010 y 2017 (UNODC, 2020).

FIG. 10.... Significant* longer-term trends in the number of arms seized by countries in Latin America, 2010-2017

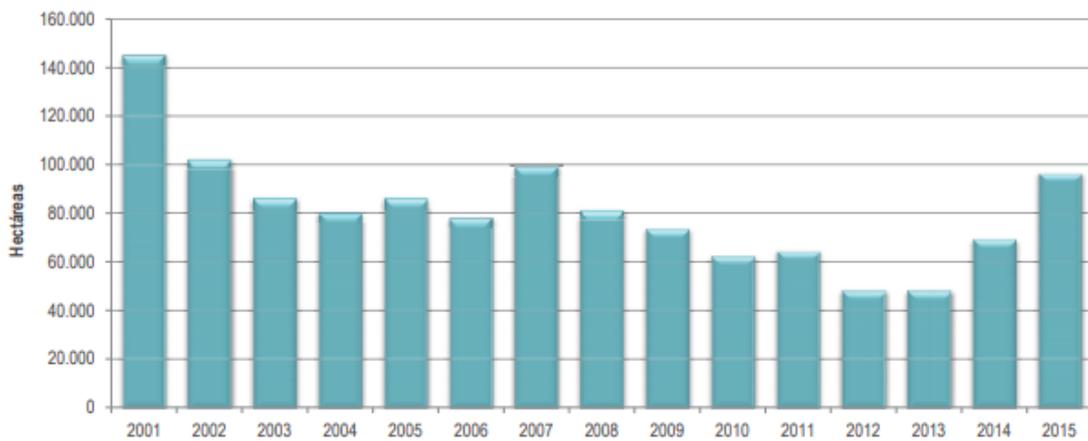


* Due to a revised data collection instrument, data prior to 2016 are not guaranteed to be comparable to data for 2016-17, with the exception of updated historical data. This graph shows only countries for which at least 5 datapoints were available over the period 2011-2017 and the corresponding simple linear regression model yielded p-values that were significant at the 90% level.

** For 2014 and 2015, no data were available for Mexico and for Panama.

Sources: UNODC IAFQ and other official sources.

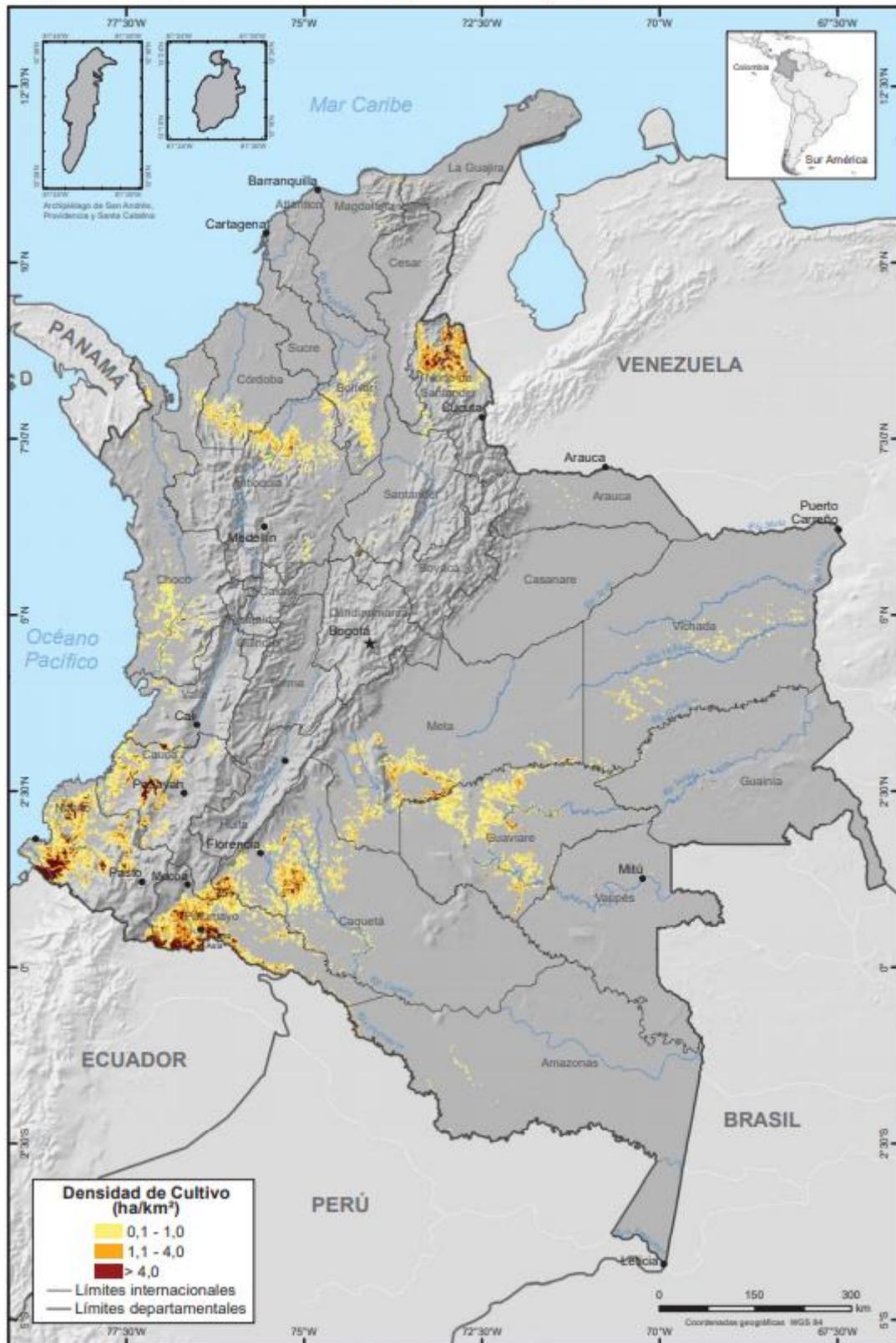
7.22. Hectáreas con coca entre 2001 y 2015 en Colombia (UNODC, 2016).



Gráfica 1. Serie histórica de área con coca a 31 de diciembre, 2001 - 2015

7.23. Densidad del cultivo de coca en Colombia en 2015 (UNODC, 2016).

Mapa 1. Densidad de cultivo de coca en Colombia, 2015



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC
Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas.

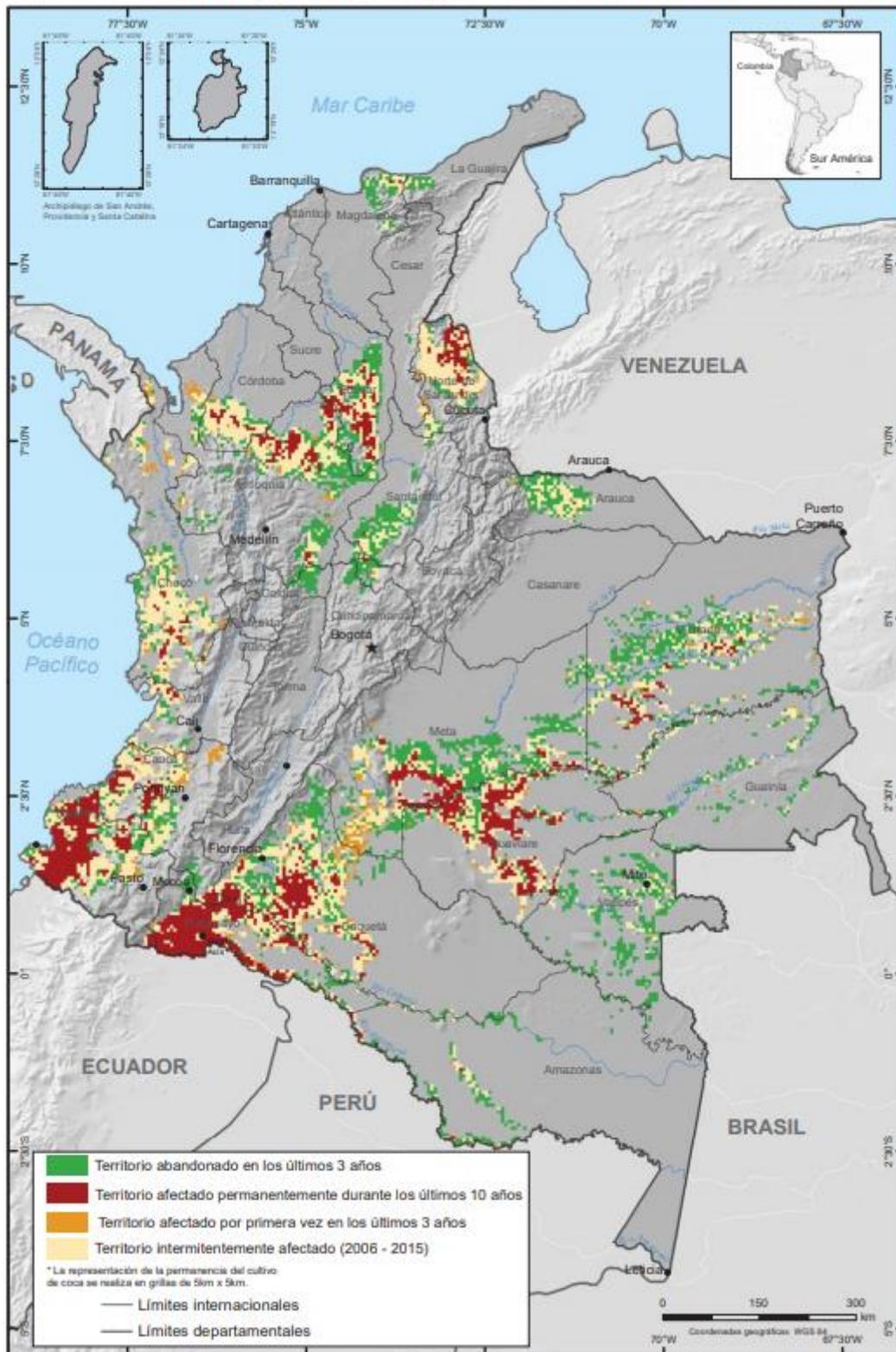
7.24. Hectáreas con coca en Colombia por departamento entre 2008 y 2015 (UNODC, 2016).

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% Cambio 2014-2015	% del total 2015
Nariño	19.612	17.639	15.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	72%	31%
Putumayo	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	47%	21%
Norte de Santander	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	66%	12%
Cauca	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	36%	9%
Caquetá	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	18%	8%
Guaviare	6.629	8.660	5.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	-4%	6%
Meta	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	-1%	5%
Antioquia	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2293	2.402	5%	2%
Chocó	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	-14%	2%
Córdoba	1.710	3.113	3.889	1.088	1.046	439	560	1.363	143%	1%
Bolívar	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1565	1.044	-33%	1%
Valle del Cauca	2.089	997	665	981	482	398	561	690	23%	0,70%
Vichada	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511	683	34%	0,70%
Amazonas	836	312	338	122	98	110	173	111	-36%	0,10%
Guainía	625	606	446	318	301	81	66	37	-44%	0,03%
Vaupés	557	395	721	277	254	184	109	33	-70%	0,03%
César	5	0	0	0	13	13	10	32	220%	0,03%
Santander	1.791	1.066	673	595	111	77	26	21	-19%	0,02%
Arauca	447	430	247	132	81	69	25	17	-32%	0,02%
Boyacá	197	204	105	93	10	17	14	8	-43%	0,01%
Magdalena	391	169	121	46	37	37	9	7	-22%	0,01%
Caldas	187	186	46	46	16	8	0	0	n.a	n.a
La Guajira	160	182	134	16	10	6	0	0	n.a	n.a
Cundinamarca	12	0	32	18	0	0	0	0	n.a	n.a
TOTAL	80.953	73.139	61.812	63.762	47.790	48.189	69.132	96.084	39%	
Total redondeado	81.000	73.000	62.000	64.000	48.000	48.000	69.000	96.000	39%	
Número de Departamentos afectados	24	22	23	23	23	23	21	21		

Tabla 1. Área con coca por departamento en Colombia, 2008 -2015 (hectáreas)

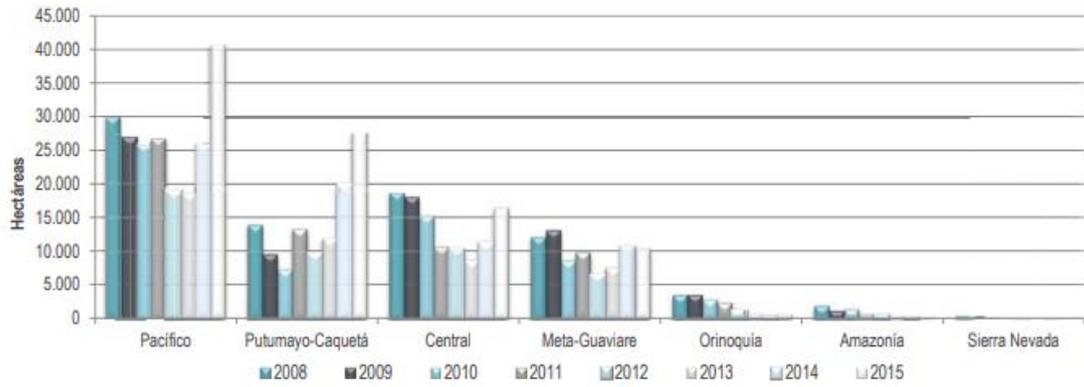
7.25. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca entre 2006 y 2015 (UNODC, 2016).

Mapa 3. Distribución regional según la permanencia del cultivo de coca, 2006-2015



Fuente: Gobierno de Colombia - Sistema de monitoreo apoyado por UNODC
 Los límites, nombres y títulos usados en este mapa no constituyen reconocimiento o aceptación por parte de las Naciones Unidas

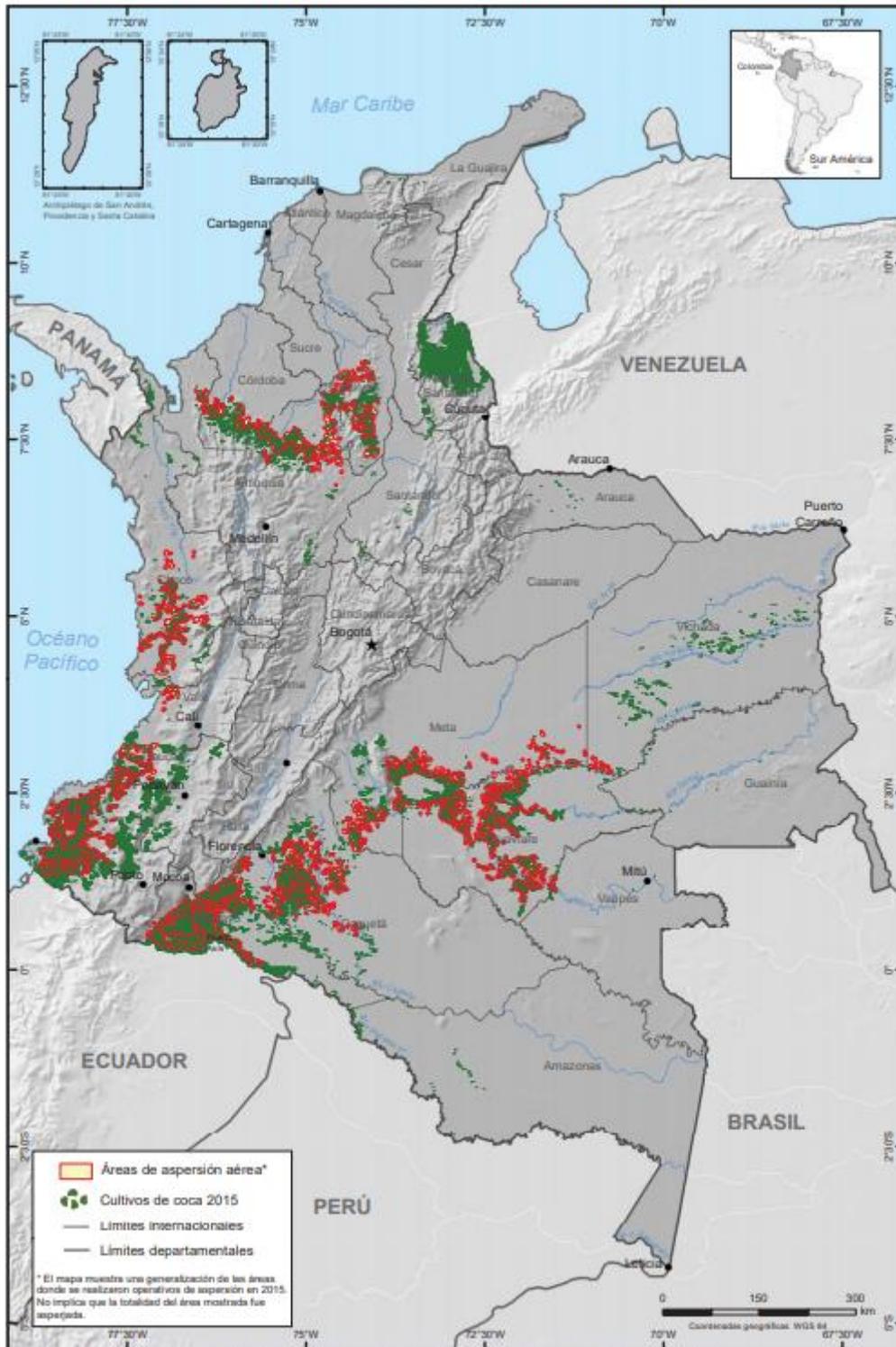
7.26. Hectáreas con coca en Colombia por región entre 2008 y 2015 (UNODC, 2016).



Gráfica 6. Área con coca en Colombia por región, 2008 -2015 (hectáreas)

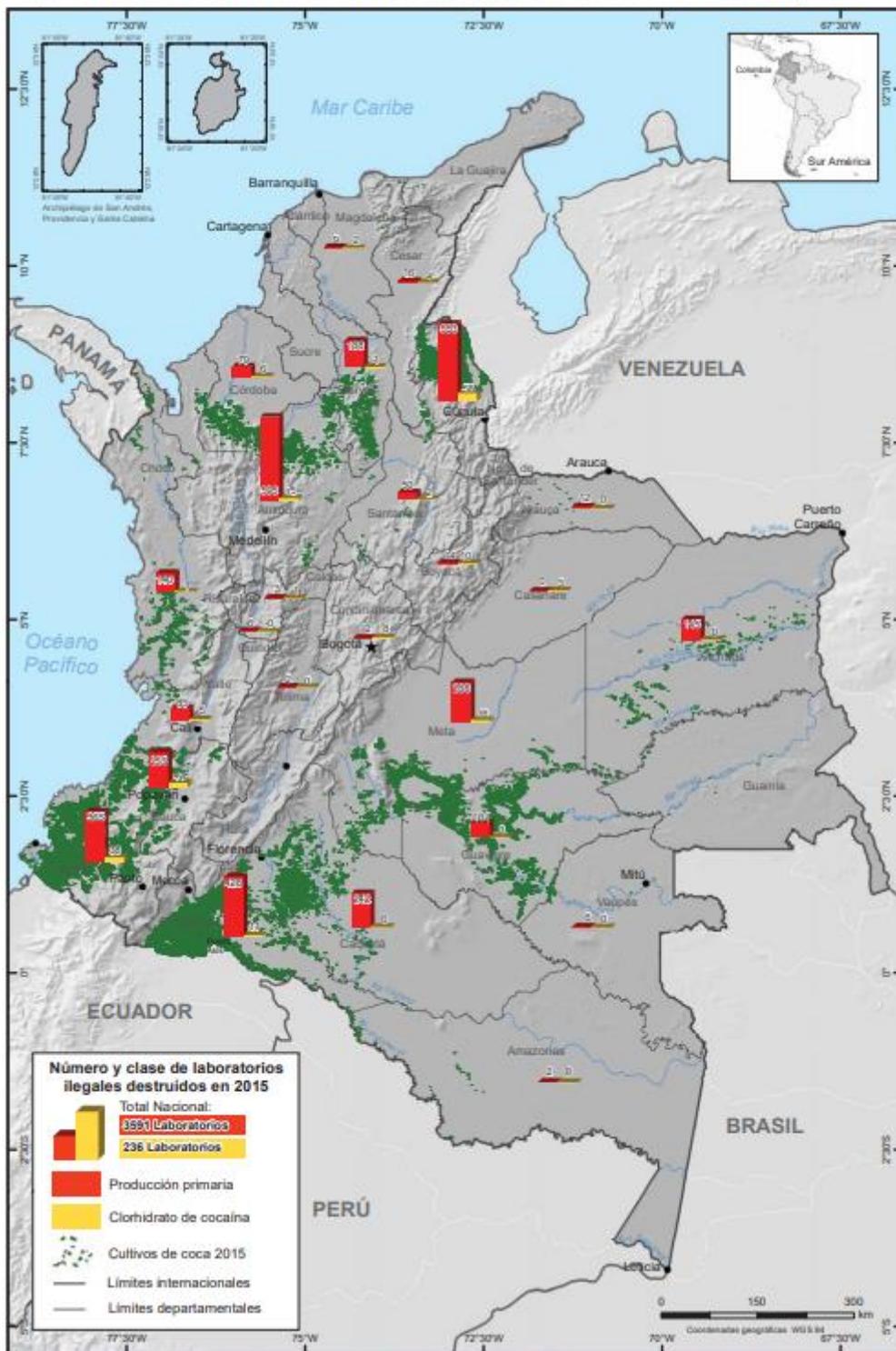
7.27. Aspersión aérea y cultivos de coca en Colombia en 2015 (UNODC, 2016).

Mapa 14. Aspersión aérea y cultivos de coca en Colombia, 2015



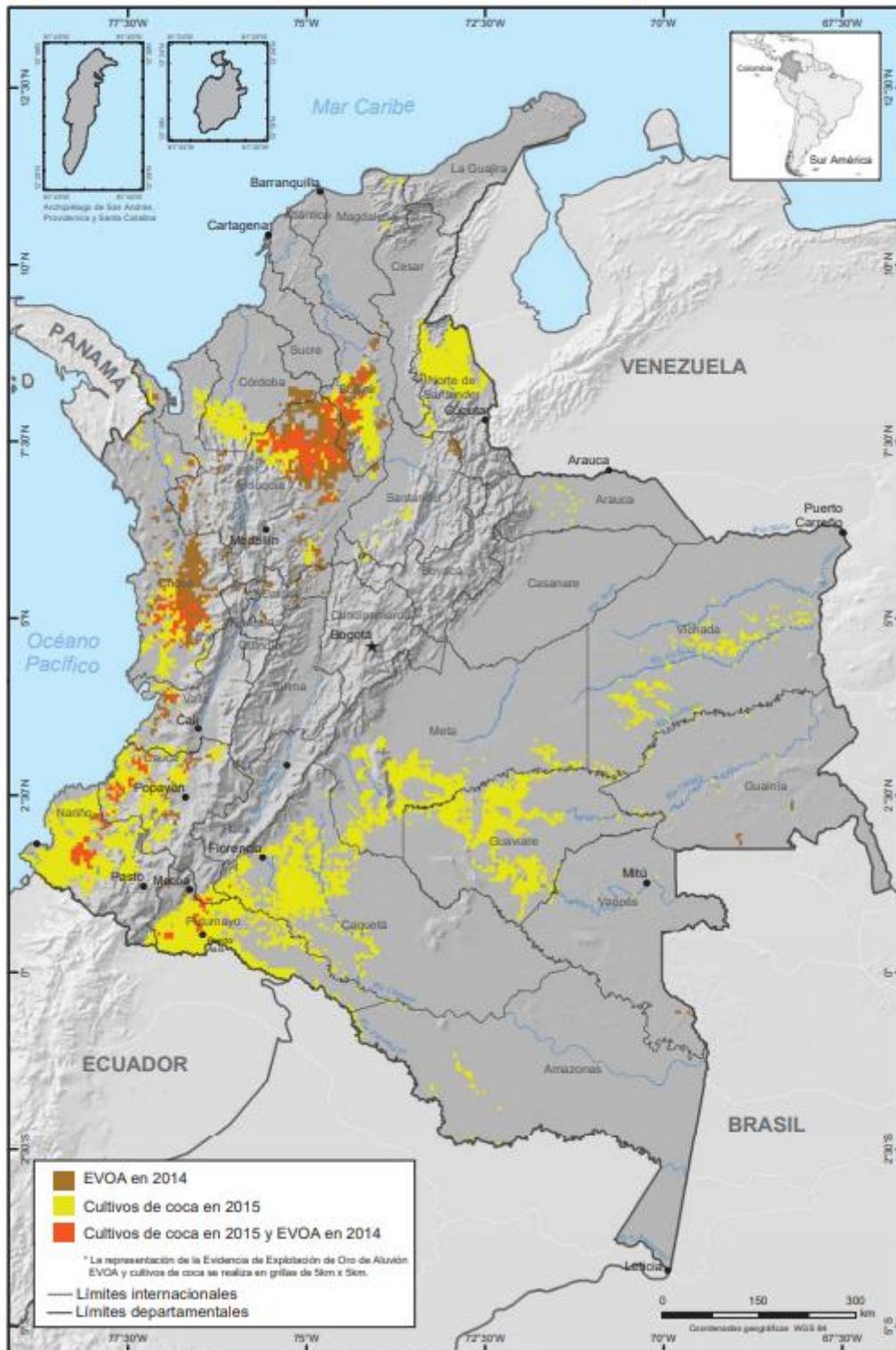
7.28. Laboratorios clandestinos destruidos y cultivos de coca en Colombia en 2015 (UNODC, 2016).

Mapa 16. Laboratorios clandestinos destruidos y cultivos de coca en Colombia, 2015



7.29. Evidencia de explotación de oro de aluvión 2014 y cultivos de coca 2015 (UNODC, 2016).

Mapa 18. Evidencia de explotación de oro de aluvión 2014 y cultivos de coca 2015



7.30 Mapa de los parques nacionales de Colombia



INFORME DE EVALUACIÓN DE TRABAJO FINAL INTEGRADOR – ESPECIALIZACIÓN EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CRIMEN ORGANIZADO (097) ENAP -FCE – UBA.

ALUMNO: Ezequiel Marín.

COHORTE: 2018

TEMA: “Implicancias de la “guerra contra el narcotráfico” en Colombia”

1. Conocimiento del tema:

Presentó un intenso marco teórico, demostrando sustentablemente conocer el tema abordado. Además, se advierte que se mejoró sustancialmente, en cuanto a la incorporación de material de UNODOC como referencia para evaluar el Plan Colombia, en forma paralela de bibliografía de otros autores.

2. Actualización del Diagnóstico:

Considerando que la indagación de la realidad para vincular a las teorías vigentes y generar nuevo conocimiento, se realizó fundamentalmente con más buceo de otras literaturas, se aprecia como muy bueno, por la adecuada combinación las referencias teóricas, el análisis de los distintos autores y las implicancias en el contexto de la problemática del narcotráfico histórico y actual del estado colombiano.

3. Pertinencia y coherencia de la propuesta de intervención.

La investigación desarrollada encuentra anclaje en varias de las disciplinas que sustentan la especialización. También el investigador, durante el proceso de corrección de su TFI, cambió totalmente la propuesta de intervención, apropiándose y contextualizando conceptos relacionados a la implementación de alternativas a la "doctrina prohibicionista" que lidera en el plan de referencia.

4. Breve juicio del TFI

En definitiva, el trabajo pasó a ser muy bueno, no obstante se advierte una tendencia ideológica en contra del uso de los aparatos de seguridad y defensa del estado contra el crimen organizado que se consideran como las amenazas en el plan Colombia. Porque casualmente el nivel de la amenaza es la que obliga a un Estado a evaluar el uso de sus instrumentos en ejercicio de la autoridad y de la soberanía.

5. Propuesta de calificación numérica: Muy Bueno – Calificación OCHO /NUEVE (8/9).

Evaluadores: Mag Jorge Dominguez (Profesor de Icia I , II y Contrainteligencia) y Mag José Luis Pibernus (Profesor de Taller de TFI y C-Icia).

JUICIO FINAL Y CALIFICACIÓN DEL DIRECTOR DE LA ESPECIALIZACIÓN:

El presente TIF aborda desde una inicial descripción las políticas empleadas en la lucha contra el narcotráfico, con acento en Colombia, un conjunto de inferencias valiosas entre las que se destacan:

El fracaso de la concepción de "guerra al narcotráfico", objetivado en el creciente desarrollo de la violencia sin haber resuelto el problema y seguramente, en los hechos, agravado, pese al importante Plan Colombia que ha sido claramente reseñado por el autor, ni logrado mayores éxitos. Sin embargo, es probable que el proceso de paz iniciado en 2021 y los consiguientes acuerdos firmados en Cuba, tengan alguna presencia de la incidencia del fortalecimiento de la capacidad de lucha con las FFAA.; aun reconociendo las dificultades doctrinarias que ello implica en materia de desdoblar empleos por capacidades operacionales y misiones naturales (Matriz FFAA al enemigo externo; FFSS al problema interno). En las propuestas de resolución, observo que todas son atinadas y viables. Tal vez, el énfasis en el protagonismo del Fiscal resulte aún un tanto difícil, por la vulnerabilidad intrínseca de ese servicio carente de suficiente protección y estructura de soporte investigativo, ante las amenazas letales del crimen organizado. Sin embargo, debe ser el camino futuro de fortalecimiento institucional. Obviamente las facultades de Derecho globalmente son insuficientes para esta formación y especificidad requerida para esta actuación.

El desarrollo del análisis es de lectura atrapante, lo que agrega a la presentación un interés académico adicional para la consulta como aporte de excelencia a futuros investigadores. La bibliografía consultada es valiosa, en tanto no se ha enamorado de teorizadores que imaginan salidas de un conflicto, desde la comodidad de un escritorio, con especulaciones lejanas a lo que representa el Crimen Organizado: Una amenaza grave, letal,, sin frenos éticos ni morales que volverá al crimen una y otra vez, cuando advierta debilidades o corrupción en el estado anfitrión.

Calificación Final: **Excelente, NUEVE (9)**

Dr José Ricardo Spadaro

Director de la EIEyCO (097)