

62

SERIE
DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**El acuerdo de solución al problema
de las drogas ilícitas**

Debates sobre los Acuerdos de Paz

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en www.icrp.uexternado.edu.co/

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 62
El acuerdo de solución al problema de las drogas ilícitas
Debates sobre los acuerdos de Paz

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del autor y la editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la editora y la editorial.

© 2015, Departamento de Derecho Constitucional,
Universidad Externado de Colombia.
Paola Andrea Acosta, Editora
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia
www.icrp.uexternado.edu.co/

Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO
*Directora del Departamento
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.
Editora

El acuerdo de solución al problema de las drogas ilícitas

El presente documento de trabajo se presenta como resultado de un segundo seminario de discusión sobre los acuerdos de paz de La Habana y los efectos que estos pueden tener en los diferentes ámbitos jurídicos del ordenamiento interno colombiano. En esta ocasión se abordan los debates en torno al problema de las drogas ilícitas en el conflicto armado.

En las páginas que siguen se presentan las principales ideas expuestas por ISABEL PEREIRA, investigadora de DeJusticia. Adicionalmente se exponen los planteamientos principales del proyecto de investigación “Análisis de los hitos históricos e institucionales en las políticas de drogas desde las teorías post coloniales” realizado por MARÍA DANIELA DÍAZ, así como los comentarios de algunos de los profesores del Departamento de Derecho Constitucional y de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales.

Las notas sobre este seminario fueron tomadas por CAMILA VEGA y el documento que se presenta a continuación fue editado por DANIEL RIVAS RAMIREZ.

1. EL ACCESO A MEDICAMENTOS Y CUIDADOS PALIATIVOS EN EL CONFLICTO ARMADO: IMPACTOS INSTITUCIONALES DEL ACUERDO: COMENTARIOS DE ISABEL PEREIRA

Para empezar, vale la pena resaltar que antes de hablar de los impactos institucionales que puede tener el acuerdo, es necesario tener en mente que la actividad de drogas ilícitas tiene una fuerte relación con el conflicto armado y además, los movimientos cocaleros surgidos en Colombia y en especial en zonas como el Putumayo, nacieron como una lucha por los derechos. Ahora bien, uno de los verdaderos problemas sobre las drogas ilícitas está en la falta de determinación a su origen y la simple solución de los síntomas de causas estructurales. En particular encontramos que a la hora de diseñar políticas públicas y planes de acción estatales no se tienen en cuenta las causas del consumo y el factor territorial de la producción de las drogas.

En las páginas que siguen se presentan algunas consideraciones sobre ello a través de tres acápites. En primer lugar, se ofrecen algunas ideas respecto a la política global de drogas y los escenarios actuales que requieren una reforma (a), el contexto de la industria de las drogas en el país (b) y los elementos que componen el actual acuerdo sobre drogas y los riesgos que representan (c).

a. Política global de drogas y escenarios actuales de reforma:

La política global sobre drogas se construye sobre la base de las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre el tema -1961, 1971 y 1988- con el objetivo de reducir la oferta y la demanda de drogas y fomentar la cooperación internacional para tal propósito. De esos tres objetivos generales se derivan una serie de metas más específicas entre las que vale la pena resaltar la prevención del abuso. Sin embargo, en la implementación de estas convenciones se han encontrado grandes problemas, en especial en lo que respecta a la utilización de estas sustancias para finalidades médicas y científicas y que se refleja en procesos como el del Consenso de Viena. Un ejemplo de lo anterior es la sanción parcializada del consumo de cannabis, aun cuando hay amplias evidencias de sus efectos positivos en la salud.

Por su parte, la Agencia de Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado que en la guerra contra las drogas surgen una serie de costos. Entre los anteriores encontramos la pobreza y los medios de subsistencia, la salud pública, la gobernabilidad, los derechos humanos, las dimensiones de género, el impacto ambiental y social. Por su parte, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el Consejo de Derechos Humanos y la Organización Mundial de la Salud han iniciado sus propios procesos con propósitos similares.

Finalmente, se espera que en la UNGASS que tendrá lugar en el mes de abril se logren acuerdos para la reducción de la oferta y demanda de drogas, la garantía de derechos humanos y el reconocimiento de nuevos desafíos y desarrollo alternativo¹.

b. Contexto de la industria de las drogas en Colombia

Actualmente encontramos que la industria de las drogas mantiene una estrecha relación con la economía del país, en especial debido a que cuando esta última pasaba por sus peores momentos, la industria tenía un crecimiento

¹ La UNGASS 2016 fue solicitada por los gobiernos de Colombia, Guatemala y México debido a los altos precios que estaban pagando a raíz de la lucha contra las drogas. En particular teniendo en cuenta que para el caso colombiano en la última década habían ocurrido más de 160.000 muertes a raíz de ella y que esto representaba un daño sustancialmente grande para el país en la consecución de un objetivo imposible de lograr.

exponencial debido al aumento de cultivos. Sin embargo, encontramos que, en los últimos años, aun cuando se han erradicado miles de hectáreas, la productividad de las 160.000 restantes ha aumentado.

La industria de las drogas nacional se caracteriza por ser de una labor intensiva y, por tanto, con un mayor potencial social. Esto último ha sido un elemento clave para la participación de las FARC en ella puesto que, a diferencia de la estrategia paramilitar, ellos se han preocupado por ofrecer servicios a la comunidad. Es así como han logrado una verdadera legitimidad popular respecto de la población campesina lo que se representa la delantera en la carrera de las drogas.

Por su parte, la política implementada por el Estado ha sido similar al paradigma internacional. La tendencia es hacia la prohibición, tal y como se puede apreciar en la Ley 30 de 1986. Sin embargo, la Comisión Asesora de Expertos en Política de Drogas ha señalado que esto conlleva una tensión con los derechos humanos. Esto último se puede ver ejemplificado con la demanda colectiva que se ha presentado por habitantes del Cauca con una cuantía de 1.6 millones de pesos, debido a los impactos que han tenido las fumigaciones de glifosato que se han realizado en el área.

Es a raíz de esa tensión que se han empezado a promover cambios en la política de drogas. En concreto vemos que se presentó un proyecto de ley para reformar el Estatuto Nacional de Estupefacientes, se reguló a través de decreto la utilización de cannabis para fines medicinales y finalmente se suspendieron las fumigaciones con glifosato.

c. El acuerdo de drogas: contenidos, oportunidades y riesgos

Si bien es claro que previo al acuerdo sobre el problema de las drogas hay una serie de antecedentes que representan avances, tales como los que se señalaron en el acápite anterior, encontramos que las declaraciones de ALFONSO CANO – uno de los principales dirigentes de las FARC- representan un elemento determinante. En particular porque en ellas se reconoce explícitamente la vinculación de ellos con el problema, pero a su vez señala el deseo de un cambio al no querer ser reconocidos como narcotraficantes².

² Entrevista a Alfonso Cano por publico.es “La guerra contra las drogas decretada por la Casa Blanca ha sido un fracaso, especialmente en Colombia pues ha dejado una enorme estela de sangre, desintegración social y pérdida de valores sustantivos de la ética y a moral, mientras que el área sembrada de coca oscila pendularmente entre las 90 mil y las 180 mil hectáreas y el país continúa a la cabeza del tráfico mundial, según informes de diversos organismos internacionales.

De tiempo atrás, hemos manifestado nuestro acuerdo con la legalización o con la despenalización que, desde las épocas del premio nobel norteamericano Milton Friedman hasta hoy incluyendo a 4 expresidentes latinoamericanos y a gran cantidad de

Ahora bien, el acuerdo logrado en la mesa de conversaciones decepcionó a la mayoría del país en particular porque no fue congruente con el debate previo y creó un programa de destitución, cambió el enfoque hacia el consumo y la estrategia contra el crimen organizado. Pero además es en él en el que se reconoce que las FARC ha sido una de las causas estructurales del problema, pero también la relación de la corrupción del gobierno con la vida pública. Sin embargo, quedaron por fuera los temas de la erradicación aérea, el esclarecimiento de las redes criminales y la duración de la existencia en especie.

Para PEREIRA el acuerdo presenta grandes oportunidades, pero a la vez una serie de riesgos. Respecto de los primeros, señala que se permite compaginar políticas de drogas con estándares de Derechos Humanos, ganar confianza y legitimidad ante comunidades y reconocer los diferentes niveles de organización –o no- de las comunidades entre otros. Pero a la vez, resalta la necesidad de estar pendientes del eventual efecto globo, los altos niveles de impunidad, la dispersión de las autoridades, la presión sobre los recursos naturales y la expansión de la frontera agrícola, la mutación de las organizaciones criminales y la presión en las zonas de frontera porosas.

Por su parte, MAGDALENA CORREA señala la posibilidad de tener un tratamiento sensible de la situación de los cultivadores de droga como víctimas del conflicto armado.

Posteriormente, YOLANDA SIERRA plantea la propuesta de que el gobierno compre la coca y tenga el monopolio; al respecto, PEREIRA señala que regular el mercado como en Uruguay tiene algunos problemas, pues si no se hace bien, existirían de manera paralela mercado libre y mercado negro. Entonces, SIERRA se pregunta cuál sería el sistema más equilibrado y PEREIRA opina que es mejor empezar por posturas restrictivas e ir acomodando el sistema a las condiciones sociales.

Luego, interviene CAROLINA VERGEL proponiendo dos situaciones: “1. Si quienes comercializan la droga van a perder capital político, ¿cómo van a ser aliados de política de la represión que prometa algunos beneficios? Si esas pueden ser sus estrategias políticas” 2. Sorprende la falta de comunicación en términos de este acuerdo con el de tierras, se está pensando que deben ser rutas jurídicas e institucionales aparte. En el acuerdo sorprende que las FARC no

personalidades y organizaciones del mundo entero, se promueve como salida realista para liquidar definitivamente las enormes ganancias de este tráfico, manejar su creciente consumo como un problema de salud pública y desarrollar estrategias preventivas con la certeza de su superación definitiva.” Para conocer la entrevista completa puede visitar: <http://www.publico.es/internacional/siempre-sera-posible-construir-escenarios.html>

lograran vasos comunicantes entre tierras – drogas”. A lo primero PEREIRA responde señalando que las FARC revisaron los puntos álgidos al respecto y le apuestan a personas que no pierdan capital político. Ahora bien, respecto a la segunda parte, PEREIRA reconoce que no se sabe cómo interactuarán los actores en la reforma, pues las normas del gobierno no tenían que haber pasado

HÉCTOR VARGAS se une a la discusión comentando que el acuerdo tendrá enormes dificultades para cumplirse, ya que se protegía la cadena por medio de las armas y ahora, al dejar estas últimas, se perderá su influencia. Quienes continúen en el negocio de la droga seguirán siendo considerados enemigos y las FARC no apoyarán el control de cultivos por la presión que tienen de otros sectores. PEREIRA, respecto a esto, opina que las FARC pueden hacerse la vista gorda pero lo importante es que a los cultivadores se les propongan soluciones efectivas, con garantías.

CORREA vuelve a intervenir preguntando sobre cuál es la importancia de las zonas de conflicto duro en el manejo de drogas de las FARC. A lo que PEREIRA responde que es difícil saber cuál es el porcentaje de economía cocalera de las FARC en cada zona, por mantenerse en la ilegalidad.

2. “ANÁLISIS DE LOS HITOS HISTÓRICOS E INSTITUCIONALES EN LAS POLÍTICAS DE DROGAS DESDE LAS TEORÍAS POST COLONIALES”,
PRESENTACIÓN DE DANIELA DÍAZ

El proyecto en relación con el acuerdo de 16 junio 2014, parte de que las políticas hacen parte de un proceso neocolonial (INCOMP). Su objetivo es hacer un análisis de las políticas de los últimos 20 años a partir de las teorías postcoloniales de derecho que interpelan a la forma en que los ordenamientos jurídicos del tercer mundo incorporan estrategias imperialistas sobre esas sociedades del sur global y de países que por su riqueza, ubicación, biodiversidad son productores de droga, como Colombia.

En últimas – señala DÍAZ – La idea es revisar cómo los acuerdos superan esos mecanismos de política neocolonial.

El consumo no se relaciona directamente con esas intuiciones, así que su investigación se concentra en el tema de sustitución de consumo y el tema de judicialización. Adicionalmente, su investigación busca identificar cuáles son los eslabones débiles en esa cadena e identificar la criminalización en contra de los eslabones débiles de la cadena y como esos usos del derecho refuerzan una serie de estereotipos y exclusiones al interior de una sociedad machista, prejuiciosa y compartimentada entre los miembros de la sociedad.

Ahora, tras la descripción del proyecto de DÍAZ, se abre un espacio de discusión sobre lo planteado por ésta última y se hace otra ronda de preguntas y comentarios.

CORREA resalta que hay una preocupación sobre el micro tráfico en las ciudades y ahí se puede conectar esta situación con la violencia. Se puede entender como nuevo foco de violencia transportado a la ciudad. Respecto a esto, DÍAZ señala que los Países productores “no tienen tasas altas de consumo”, pero en los últimos 5 años el consumo ha aumentado en grandes proporciones y eso es causa del aumento del microtráfico. Por lo cual, es posible que prevenir el consumo criminalizando la producción definitivamente le reste importancia a la discusión sobre cómo controlar el consumo

Después de esto, MARIO ANDRÉS OSPINA se refiere a una noticia reciente: La CSJ ha cambiado la dosis mínima, de acuerdo de la necesidad de las personas. ¿Es posible que esa decisión tenga alguna repercusión en acuerdo? PEREIRA en este punto expresa su inconformidad con la sentencia, pues ¿cómo se va a determinar la adicción? Se está partiendo de un paradigma no basado en evidencia científica. Sin embargo, PEREIRA no hace referencia a la repercusión de esta disposición en la implementación de los acuerdos.

CORREA pone de presente otro punto de debate, le pregunta a PEREIRA si le pareció interesante cómo el estado colombiano puede incluir como delitos conexos el narcotráfico? Teniendo en cuenta que ante la comunidad internacional tenemos obligaciones de persecución del narcotráfico. También CORREA se pregunta, buscar la plata de guerrilla, ¿por qué de eso no se habla?

HÉCTOR WIESNER intervino diciendo que frente al rol de estructuras de las FARC, ahora que se celebran 15 años del Plan Colombia, se hicieron 2 objeciones: crímenes de lesa humanidad, narcotráfico. Así se diga que no se pueda cuantificar, el mayor productor del mundo es las FARC. PEREIRA responde a las dos últimas intervenciones que sí se van a otorgar amnistías porque fue un delito en función de rebelión. Pero surgen algunas inquietudes ¿Por qué se relaciona con rebelión? ¿Qué pasa con los otros actores que participaron?

DÍAZ señala que existen unas obligaciones internacionales, hay políticas que tienen que ver con un compromiso con EEUU, en 1971 había un compromiso moral por la potencia. No hay consecuencias jurídico-positivas de modificar la política, conforme a lo que la política global lo ordene. En nuestro contexto se revela que hay necesidades políticas de no perseguir ese tipo de crímenes. A lo que PEREIRA comenta dice que EEUU no cumple con obligaciones internacionales, por tanto no hay disposiciones vinculantes.

Ahora bien, respecto al dinero de las FARC, PEREIRA hace referencia a unas teorías conspiracionistas, según las cuales, todos están untados el dinero del narcotráfico, por eso es que no se ha hablado de eso y el tema de las drogas fue acordado tan rápido

CORREA plantea un nuevo interrogante ¿Para reparar a las víctimas donde está el dinero de la guerrilla? Todos saben que la guerrilla tiene plata ¿Eso se

va a utilizar y se va a lavar para poder financiar el ejercicio de la política de la guerrilla? VERGEL interviene diciendo que preguntar por plata de las FARC es preguntar por la plata de la guerra. Hay que tener en cuenta que la conexión con la minería es otro problema

Seguidamente Francisco BARBOSA deja a un lado la discusión que se estaba llevando para resaltar que hay que hablar de la transformación estructural de la salud pública. Por ejemplo, con la Conferencia de política soberana contra las drogas ¿Qué significa redignificar la política de drogas? ¿Ese tipo de decisiones de la CSJ es sacada del sombrero? ¿La CSJ toma decisiones enmarcada en política de salud? El principal desafío está en que el Gobierno no enlaza sus políticas con la refrendación. PEREIRA le da la razón, pues señala que parece que ambas cosas estuvieran desconectadas. También se refiere al decreto marihuana medicinal: da prioridad a productores con ciertas características entonces si no se protegen los productores no se sabe qué va a pasar ¿cómo lo haría? Respecto a esto, DÍAZ hace una aproximación diciendo que la expectativa es que no sea una política desde Bogotá, que sea diferencial en cada zona cocalera. Por ejemplo, que se disponga una jurisdicción especial en Neiva, Caquetá, etc. Todo esto porque no es lo mismo sustituir coca en Putumayo que en Nariño. Se requiere que haya una implementación con coordinación territorial y con las comunidades.

