

## ¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

Imprimir

Apuntes sobre el informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el tema narcotráfico.

El informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) sobre el tema de narcotráfico ha concluido en una propuesta general de “implementar un cambio sustancial en la política de drogas, teniendo en cuenta la evidencia, que incluya superar el prohibicionismo y transitar a la regulación de los mercados de droga”. Recomienda que se debe superar su tratamiento como un asunto de seguridad nacional y debe contribuir a desmilitarizar la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Señala que el narcotráfico es un factor fundamental de la persistencia del conflicto armado porque mientras siga siendo ilegal proveerá los recursos suficientes para seguir haciendo la guerra, corromper las instituciones encargadas de combatirlo y financiar ejércitos privados para la protección violenta de sus intereses. De lo contrario, si no se cambia el paradigma y se afronta el problema de manera integral con un enfoque de regulación, seremos testigos de un reciclaje permanente de los conflictos armados.[1]

A lo largo del texto se teje una narrativa en la cual se considera el narcotráfico como un fenómeno que involucra a paramilitares y guerrillas, ejército y policía, políticos de los niveles locales, regionales y del ámbito nacional que culminó en una instrumentalización de la guerra contra las drogas para dirigirla a golpear los niveles más vulnerables de la cadena de drogas, principalmente los productores, quienes han sido criminalizados y tratados como parte del enemigo interno al ser señalados de tener un relacionamiento con las guerrillas. No obstante, se diferencia que mientras el involucramiento del narcotráfico con los paramilitares es orgánico, con las guerrillas esa relación buscaba recursos para la guerra.

Adicionalmente el fenómeno narcotizó las relaciones con Estados Unidos y contribuyó a que la ayuda militar en nombre de la guerra contra las drogas se articulase a un contexto contrainsurgente y se afianzaran acciones dirigidas contra los productores de materia prima para procesar psicoactivos.

## ¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

Hoy en día “las disputas por el control de las economías regionales de la cocaína es uno de los factores de persistencia del conflicto armado interno. Al ser un mercado ilegalizado, los actores armados y los entramados que han entrado en la pugna por controlarlo han sido tanto ilegales (insurgencias, paramilitares y narcotraficantes) como agentes de la fuerza pública involucrados en el negocio. Las propias leyes de prohibición aumentan el beneficio de la elaboración y el tráfico en cada eslabón de la cadena.”[2] Todo ello se dirige a afianzar la propuesta de regulación como única salida a la persistencia del conflicto.

Más allá de los notorios problemas metodológicos y algunos sesgos del informe sobre narcotráfico y que redundan una muy mediana elaboración máxime si se tiene en cuenta el tiempo para su preparación, su financiación y el contexto político que abrió la CEV para el acceso a información difícil de obtener, la conclusión principal y que se presenta como novedad llega con dos años de retraso: ya en Colombia existe una iniciativa de ley de regulación de la coca y sus derivados presentada el 25 de agosto de 2020 y con unas consideraciones de sustentación difícilmente rebatibles.

Para no detenernos en las deficiencias metodológicas sólo señalemos brevemente algunas debilidades del informe: el narcotráfico es un fenómeno que en Colombia adquiere características particulares a nivel regional con protagonistas diferenciados, modelos de economía de la coca diversos, instauración de mecanismos de protección asociados a esa geografía, impactos diferenciados en lo socio económico y cultural, entre otros. El informe de la CEV desconoció o no supo aprovechar esa rica diversidad geográfica y su traducción en procesos geopolíticos importantes en el marco de la confrontación interna y el fenómeno ilegal. Las escasas referencias geográficas no se trabajaron ordenadamente ni se dio cuenta, en ese contexto, de una secuencia histórica del fenómeno enmarcado en el trascendente y esclarecedor proceso geopolítico interno que contribuye a precisar mucho más las interrelaciones complejas entre narcotráfico y conflicto armado y las dinámicas de sus protagonistas en armas.

Incluso en el interior de un mismo departamento es errático darle un tratamiento homogéneo a la economía ilegal de la coca como en el caso del Guaviare, en donde encontramos la

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

especificidad histórica del municipio de Miraflores frente al resto de municipios.

Otro ejemplo es el uso de la anacrónica relación mecánica entre zonas cocaleras y violencia donde se cruzan estadísticas de áreas y de violencia tratando los municipios cocaleros como si allí sólo existiese la coca, desconociendo complejos procesos de presencia en muchos de ellos de minería, contrabando, dinámicas de control territorial armado, entre otras, las cuales son fuentes claras de violencia.

El informe es notoriamente superficial en el tratamiento del tema de consumo de psicoactivos y la conflictividad interna; la mirada sobre los escenarios urbanos, narcotráfico e impactos serios de violencia; sin mencionar la falta de precisiones rigurosas - así hubiesen sido sintéticas - sobre Plan Colombia y el tema de las fumigaciones. Sorprende así mismo el desconocimiento de la gravísima situación de la erradicación manual forzosa y sus impactantes efectos en vidas y seguridad personal de los implicados en esa actividad, así como de los productores lesionados y muertos donde escasamente se da una referencia sin conexiones rigurosas.

De otro lado, uno de los sesgos más notorios del informe se encuentra en el escaso tratamiento del vínculo de las FARC y el narcotráfico, donde la única conclusión posible es que la CEV queda con una significativa deuda con la sociedad colombiana sobre esta temática.

A pesar de que en el informe pesa bastante el testimonio de víctimas aunado a algunas referencias documentales, se puede concluir que el manejo metodológico testimonial es extremadamente exigente y difícil porque fácilmente se puede caer en una sumatoria de anécdotas sin fuertes conexiones o explicaciones que estaría a cargo de sus autores. En ese sentido, este capítulo no logró un manejo riguroso de la fuente testimonial como soporte de explicaciones de fondo y conclusiones complejas a un problema que demanda un tratamiento que desvele las múltiples interrelaciones que le caracterizan.

La conclusión sobre regulación se sustenta en afirmaciones reiteradas del tipo: “Si Colombia

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

no encuentra, como sociedad, una solución de fondo y negociada nacional e internacionalmente al problema del narcotráfico, el conflicto armado continuará” o “El narcotráfico provee recursos para seguir haciendo la guerra, por lo que, si no se integran salidas efectivas a este problema en el proceso de construcción de paz, los conflictos armados que persisten serán probablemente insolubles”.[3] Sin negar la importancia de una iniciativa como la regulación de la coca y sus derivados y a cuyos desafíos dedicaremos lo que sigue del presente texto, es indudable que en ese tipo de afirmaciones del informe de la CEV, se infiere entonces que el narcotráfico es el núcleo de los intereses de la guerra y por tanto la salida es la regulación.

Fácilmente desde el ELN o del Frente 33 de las FARC en el Catatumbo – por solo referirnos a un par de actores armados – puede uno escuchar una respuesta contundente que destruye ese tipo de afirmaciones de la CEV: “Uds. podrán regular efectivamente el narcotráfico, pero el conflicto continuará mientras no se resuelvan los factores que o desataron y lo mantienen vivo y nosotros seguiremos financiándonos con el petróleo y en perspectiva, el carbón”.[4]

Para culminar este aparte, la CEV debió conocer y entender que su principal conclusión sobre narcotráfico no sólo se ha venido discutiendo y analizando desde hace años en Colombia, sino que ya hay en el Congreso una iniciativa para avanzar en esa dirección y su principal aporte, en tres años y medio de trabajo, debió ser contribuir a responder la gran pregunta: ¿Cómo llevar a cabo una regulación de la coca y sus derivados en Colombia?

Adentrémonos en esa pregunta y algunos problemas que muestran la tremenda dificultad de hacerla una realidad.

Un intento loable de regulación: Algunos problemas del Proyecto de Ley “Por medio del cual se establece el marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados y se dictan otras disposiciones.” [5]

En el marco de la iniciativa de regulación de la coca y sus derivados, existe una disociación total entre la naturaleza dominante de la producción y distribución hacia el mercado

## ¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

internacional y el conjunto de iniciativas referidas a la cocaína que apuntan al mercado interno colombiano. Es decir, Colombia no puede controlar el volumen de psicoactivo que se orienta hacia la demanda por su naturaleza internacional y en consecuencia todo el andamiaje que se estructura, comenzando por una hipotética compra de la hoja de coca para producir cocaína y distribuirla, es frágil y no pasa de ser un acto simbólico sin mayores repercusiones en el corazón del problema.

En contra de lo que se piensa, el modelo previsto puede disparar aún más las siembras de hoja de coca y el mismo modelo de distribución interno de cocaína se puede convertir en otra fuente de desvíos hacia el mercado más poderoso y atractivo que sigue siendo el comercio internacional.

En general el proyecto carece de evidencia y de tratamiento riguroso en los apartados relacionados con el tamaño de la demanda interna de derivados psicoactivos de la hoja de coca. No se sabe cuánta área se requiere para satisfacer la demanda interna y no se conoce la magnitud del consumo (número de gramos por persona, frecuencia de uso, etc.). Es decir, el proyecto se elabora sobre supuestos sin fundamentación rigurosa estadística salvo algunas referencias a la macroeconomía del negocio, soslayando con ello un análisis riguroso sobre el tema de salud pública que en este caso es el fundamento de la iniciativa de regulación. La visión económica (oferta demanda principalmente) sustituye el rigor de una mirada de los problemas internos relacionados con impactos en la salud de los usuarios.

El proyecto no distingue tampoco entre usuario y uso problemático. La exigencia de registro del usuario equivale a darle un tratamiento de enfermo o eventual enfermo que debe pasar por la supervisión del médico.

La apertura alegre de distribución con una institucionalidad política totalmente permeable a la corrupción como alcaldías, gobernaciones, secretarías de salud configura una debilidad grande del proyecto. No se parte tampoco de un diagnóstico serio sobre los temas de institucionalidad en materia de salud y en general del manejo de un problema de gran complejidad.

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

No hay una precisión territorial, ni geográfica sobre las zonas susceptibles de compra de la hoja de coca a lo cual se anteponen unas consideraciones socio económicas y políticas con lo cual se abre un escenario caótico en términos del manejo de las zonas productoras para ese fin.

Es sorprendente en la iniciativa que se pase de largo sobre el tema del bazuco. Surgen muchas preguntas: Siendo este uno de los principales problemas de salud pública en Colombia y siendo por excelencia uno de los principales derivados de la hoja de coca para uso psicoactivo ¿Cómo es posible que se guarde silencio frente a este fenómeno? Ese mutismo le resta seriedad y solvencia para tratar los problemas derivados de la prohibición en la iniciativa de ley.

La falta de una respuesta con evidencia frente a la adicción del bazuco fue justamente la principal limitante del modelo de los CAMAD implementado en Bogotá durante la alcaldía de Gustavo Petro. No hubo experiencias concretas de manejo de adictos al bazuco más allá de atender problemas de salud asociados al consumo. Loable pero limitado.

En consecuencia, si se observan los objetivos principales de la regulación del mercado de cocaína en el país y su consistencia surgen muchos interrogantes e inquietudes. Veamos:

#### Objetivo

1) Recuperar la vigencia de la Constitución y la Ley en los territorios cocaleros para que el Estado tenga la presencia y ejerza la autoridad que le corresponde en el marco de la democracia y las comunidades y los pobladores estén rodeados de garantías para la convivencia, así como de oportunidades para el progreso y el bienestar en condiciones dignas.

Comentario: Las medidas previstas no garantizan ese propósito. La brecha entre zonas susceptibles de compra (que no están determinadas ni hay metodología o criterios para establecerlas desde el punto de vista geográfico) y las que satisfacen la producción para la demanda internacional son grandes.

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

2) Así mismo, poner bajo control del Estado el monopolio de las armas, someter los grupos armados al margen de la ley y reprimir las conductas delictivas en dichos territorios.

El argumento es muy débil. Para hacer eso no se necesita regular las drogas. En otras palabras, esa acción del Estado no tiene que pasar por la legalización de los psicoactivos prohibidos. Si se refiere a que los grupos armados viven del narcotráfico y se cree que este va a ser controlado por el Estado, es bueno recordar que esos grupos tienen un portafolio de economías ilegales amplio y poderoso. Entonces resulta ingenua la pretensión de los legisladores.

3) Reconocer los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre la hoja de coca y salvaguardar los usos tradicionales y ancestrales de las comunidades.

Ya está en las convenciones internacionales, en la legislación colombiana y en el capítulo étnico del Acuerdo de Paz. Otra cosa es la falta de desarrollos de los mismos por múltiples problemas diferentes a la falta de regulación.

4) Evitar que los cultivos de coca se extiendan y continúen causando destrozos sociales y ambientales.

Con las medidas que se anuncian eso no se logra. La producción colombiana es fundamentalmente para un mercado internacional. Es probable que con la propuesta de compra de cosecha dinamicen aún más los cultivos porque se seguirá necesitando materia prima para atender esa demanda.

5) Regular el proceso de producción y la calidad de la cocaína con el fin de reducir los riesgos ambientales, laborales y sanitarios.

Igual al anterior. La propuesta no garantiza que sea el Estado el que controle la transformación de la PBC. La infraestructura de procesamiento de la hoja de coca seguirá funcionando para atender la creciente y sostenida demanda internacional.

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

6) Reducir los gastos fiscales en la lucha contra el cultivo y la comercialización de la coca y la cocaína y recaudar recursos adicionales para la acción del Estado.

Esa lucha va a continuar porque la propuesta no garantiza el monopolio por parte del Estado.

7) Reducir los riesgos de corrupción de las instituciones por cuenta del narcotráfico.

Igual al anterior. El Estado seguirá siendo un elemento fundamental del dispositivo para garantizar la continuidad del negocio ilegal a través de la venta de protección. Como se señaló, la improvisada propuesta de la responsabilidad de distribución a instancias territoriales del orden local, departamental amplía la posibilidad de desvíos de cocaína para los mercados internacionales.

8) Disminuir la carga social de los delitos relacionados con el narcotráfico.

Igual al anterior. Los delitos asociados al narcotráfico se mantienen o acentúan porque la producción para atender la demanda internacional seguirá creciendo.

9) Poner en marcha una política solvente de salud pública encaminada a prevenir el consumo de sustancias psicoactivas, reducir los riesgos y mitigar los daños asociados a dicho consumo.

Para eso no se necesita la legalización, sino que es una condición previa que se debe propiciar en el corto plazo para que la regulación sea seria y consistente.

El proyecto idealiza una situación que es difícil de materializar, porque el logro de la regulación nacional no garantiza que se detenga la producción, transformación de sustancias psicoactivas, sino que el motor es una demanda internacional para la cual el proyecto de ley no dice mayor cosa salvo una lánguida e hipotética demanda de cocaína legal establecida en estos momentos por una ciudad de Canadá.

Los legisladores desconocen que un proyecto de este tipo demanda una fase compleja de



¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

preparación con equipos muy especializados y en alianza con los desarrollos que centros de investigación inter y multidisciplinarios llevan a cabo principalmente en el escenario internacional. El afán por obtener un efecto de corto plazo les lleva a improvisar la mayor parte de los contenidos del proyecto, repitiendo la situación donde se reconoce que el camino al infierno está empedrado de buenas intenciones.

¿Qué se pueda hacer hoy?

1. Desarrollar proyectos pilotos sobre tratamiento del bazuco (modelos de atención, experimentación con cannabis u otras sustancias, continuar experiencias de los CAMAD), incluyendo intercambio de saber y experiencia con otros países como Brasil que tiene procesos adelantados alrededor del uso fumable de derivados de la coca (pitillo, bazuco, etc.). Desde allí poder responder a la pregunta: ¿Qué es una apuesta de reducción de daños completa e integral para el bazuco?
2. Apoyar, financiar y desarrollar los procesos de investigación sobre usos legales de la hoja de coca y marihuana.
3. Comprometiendo a la academia nacional y a través de redes de conocimiento internacional, financiar y desarrollar procesos de investigación inter y multidisciplinarios alrededor de la cocaína (conocimiento detallado desde las perspectivas de salud pública, criminalidad, incidencia cultural, impactos socio económicos, etc.,) de modo que se lidere una dinámica internacional desde Colombia hacia la creación de una masa crítica para proyectar un proceso mundial de cambio de percepción e iniciativas de regulación.
4. Adelantar diagnósticos sólidos sobre administración pública principalmente del sector salud y propuestas para un tratamiento adecuado de la reducción de daños de la cocaína y el bazuco, de modo que se pueda blindar de eventuales desviaciones hacia mercados ilegales.
5. Incorporar la masa crítica que se obtenga sobre coca y sus derivados en diálogos internacionales sobre política de drogas hacia la generación de espacios multilaterales amigos de un cambio de política.

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

7. Desarrollar una detallada investigación sobre el Estado como vendedor de mercancías políticas y en consecuencia prestador de protección a las redes de cocaína y desmontar las complejas estructuras que manejan rutas desde aeropuertos, puertos y zonas de frontera. El propósito incluye desvelar a fondo casos que comprometen diplomáticos o entidades como la misma Migración Colombia.

8. Intervenir seriamente las estructuras de lavado de dineros, mecanismos, involucramiento de estructuras estatales, zonas francas, inversiones encubiertas, sacada de recursos hacia paraísos fiscales de modo que Colombia no siga siendo un espacio óptimo en el retorno de dineros originados en el narcotráfico.

9. Desarrollar procesos piloto de reducción de daños (convivencia con cultivos de uso ilícito y gradualidad en la desaparición de los mismos a través de acuerdos con control social) en zonas de producción iniciando en territorios indígenas y territorios colectivos.

10. Entender que la regulación no es un decreto o una ley. Es un proceso complejo largo, dispendioso, de mucho conocimiento riguroso con el comprometimiento del sector salud e incluidas sus experiencias de manejo hasta hoy. Es una dinámica que debe ir de la mano de una incidencia internacional “sin prisa, pero sin pausa”, para un cambio de percepción y creación de condiciones diplomáticas que faciliten el cambio de paradigma.

---

[1] Véase Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y lo no Repetición, “Hay futuro si hay verdad”, Informe Final, Pág.387.

[2] Véase pág.425.

[3] CEV Ibidem pág.457.

[4] Siguiendo el particular razonamiento de la CEV, entonces ¿hay que acabar con el petróleo y el carbón para terminar el conflicto armado?

¿Una nueva política frente a los cultivos de uso ilícito? ¿Regular es la salida ante la urgencia de un problema difícil?

[5] Versión radicada el 25 de agosto de 2020.

Ricardo Vargas M

Foto tomada de: El Espectador